

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ імені М.В. ПТУХИ

О.В. Макарова

---

# СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

Монографія

Київ – 2015

УДК 316.42: 330.342.146 (477)

ББК 65.012.2

М15

**Рецензенти:**

Лібанова Е.М. — академік НАН України, д-р екон. наук, професор,  
директор Інституту демографії та соціальних досліджень  
імені М.В. Птухи НАН України;

Грішнова О.А. — д-р екон. наук, професор кафедри теоретичної  
та прикладної економіки Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

Затверджено до друку Вченою радою Інституту демографії  
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України  
(протокол № 2 від 13 лютого 2015 р.).

М15

**Макарова О.В.**

**Соціальна політика в Україні:** Монографія / О.В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. — К., 2015. — 244 с.

ISBN 978-966-02-7524-9

У монографії представлені результати досліджень щодо принципів засад реалізації соціальної політики в Україні, необхідності врахування чинників глобального порядку та національних особливостей соціально-економічного розвитку, ціннісних настанов українського населення. Багато уваги приділено методологічним питанням розроблення та оцінювання державних соціальних програм, їх інформаційному забезпеченню. Обґрунтовано економічні передумови здійснення соціальної політики та необхідність пошуку міри державного втручання задля забезпечення справедливого перерозподілу благ у суспільстві, співвідношення між політикою доходів і соціальною політикою. Представлені можливості використання результатів оцінки регіонального людського розвитку для розроблення соціальної політики на національному та регіональному рівнях.

Монографія розрахована на фахівців у сфері соціальної політики та соціальної економіки, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, викладачів, аспірантів, студентів економічних та інших гуманітарних спеціальностей.

УДК 316.42: 330.342.146 (477)

ББК 65.012.2

ISBN 978-966-02-7524-9

© Макарова О.В., 2015

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>5</b>
--------------------	----------

<b>Розділ 1. БАЗИСНІ ПРИНЦИПИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>8</b>
--	----------

1.1. Справедливість як принципова основа соціальної політики .....	8
---	---

1.2. Україна у питанні вибору між рівністю та справедливістю .....	21
---	----

1.3. Економічні передумови державної соціальної політики .....	33
--	----

1.4. Розподіл доходів у суспільстві та необхідність державного втручання .....	44
---	----

1.5. Державні податки та видатки як засоби забезпечення соціальної справедливості .....	55
--	----

<b>Розділ 2. МЕТОДОЛОГІЯ РОЗРОБЛЕННЯ Й ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ .....</b>	<b>68</b>
--	-----------

2.1. Соціальне програмування як інструмент соціальної політики .....	68
---	----

2.2. Процедура розроблення соціальних програм .....	82
---	----

2.3. Оцінювання соціальних програм .....	91
--	----

2.4. Практичні аспекти проведення контролю та моніторингу .....	105
--	-----

2.5. Інформаційна база оцінювання соціальних програм .....	124
--	-----

<b>Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>136</b>
3.1. Формування системи соціального захисту періоду незалежної України.....	136
3.2. Соціальні послуги: нові виклики та напрями модернізації.....	147
3.3. Житлове питання та можливості політики .....	156
3.4. Освітня політика у контексті модернізаційного розвитку...	163
3.5. Політика щодо внутрішньо переміщених осіб.....	174
3.6. Оцінка соціальної складової регіональної політики із використанням Індексу людського розвитку .....	181
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>196</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>206</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>217</b>

# ВСТУП

Соціальну політику сучасного світу не можна розглядати у відриві від глобальних змін і глобальних викликів, від яких залежить загальний суспільний прогрес та загальнолюдська безпека. Глобальні проблеми розвитку, пов'язані із погіршенням стану довкілля, поглибленням нерівності, збереженням значних ризиків бідності й соціального відторгнення, соціальними та військовими конфліктами, поширенням тероризму, — неможливо розв'язати, не об'єднавши зусилля всього людства.

Україна, прагнучи інтегруватися до європейського простору та будуючи власну стратегію розвитку, має чітко усвідомлювати як свої можливості, так і зовнішні чинники впливу. Вибір можливих альтернатив є надто складним завданням, але провідною ідеєю соціальної політики має залишатися прагнення до більшої справедливості суспільства та забезпечення сталого розвитку, який не погіршує умови та можливості для прийдешніх поколінь.

Сьогодні Україна перебуває у надто складних умовах (військові події на Сході, погіршення економічної ситуації, значна соціальна напруга), які суттєво ускладнюють можливості реалізації соціальної політики та формують поле невизначеності. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають дослідження, які спрямовані на створення наукового підґрунтя для розроблення та реалізації дієвої політики соціального захисту та підтримки населення.

Ця монографія є продовженням досліджень автора з питань обґрунтування, оцінювання та методології соціальної політики. У попередній монографії «Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки» (2004) були представлені перші узагальнення результатів становлення вітчизняної системи соціального захисту та викладені методологічні засади розроблення та оцінювання соціальних програм. З того часу значно змінилася соціально-економічна ситуація в Україні та відбулись зміни глобального характеру, у зв'язку з чим виникли нові потреби для політики. Зросли вимоги до інформаційного забезпечення, поліпшилась якість статистичних даних офіційних джерел інформації, зокрема, проведена значна робота щодо поліпшення якості даних вибіркового обстеження, що здійснює Державна служба статистики України. За цей час була проведена ціла низка досліджень теоретичного і науково-

прикладного характеру, які надають новий інструментарій для оцінювання, створюють теоретичне підґрунтя до кращого розуміння як нинішньої ситуації так і для визначення перспектив розвитку. У цьому дослідженні представлені результати власних досліджень автора щодо визначення принципових засад реалізації соціальної політики, методології її розроблення, визначення співвідношення політики доходів та соціальної політики, інформаційного забезпечення та оцінювання програм, методології оцінки людського розвитку на регіональному рівні. Розроблено пропозиції щодо удосконалення окремих програм соціальної підтримки та перспектив соціальної політики на регіональному рівні. Частина висновків монографії базуються на використанні результатів науково-дослідних робіт, що були виконані під керівництвом та за участю автора у рамках виконання фундаментальної та прикладної тематики Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук України, а також робіт, виконаних на замовлення Міністерства соціальної політики України у рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги».

Перший розділ монографії розглядає теоретичні засади соціальної політики, суспільно-історичні зміни сприйняття феномену справедливості та виявляє специфіку України щодо проблеми вибору між ефективністю і справедливістю, подає засади оцінювання макроекономічних передумов формування соціальної політики, оцінювання бюджетної політики та наслідків податкової політики.

У другому розділі містяться методологічні засади соціального програмування як інструменту реалізації соціальної політики, методології розроблення та оцінювання програм соціальної підтримки, висвітлюються питання організаційних процедур проведення моніторингу та оцінювання, інформаційного забезпечення.

У третьому розділі надано оцінку основних складових соціальної політики: державних соціальних програм, системи надання соціальних послуг, розкрито чинники та особливості реалізації житлової політики; визначене проблемне поле та цілі освітньої політики, що відповідають потребам модернізаційного розвитку. Автор розглядає питання підтримки вимушено переселених осіб, зокрема, обґрунтовує необхідність запровадження активних програм підтримки їх зайнятості та реінтеграції до місцевих ринків праці. Також у цьому розділі містяться результати регіональних досліджень людського розвитку, подано методологію вимірювання та результати оцінювання стану та тенденцій людського розвитку у регіонах.

У заключних висновках сформовано пріоритетні напрями соціальної політики для України, пропозиції щодо необхідності змін у політиці

доходів, системі соціальної підтримки, освітній політиці та житловій. Особливу увагу приділено питанням удосконалення регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування, обґрунтовано доцільність використання кластерного підходу до забезпечення населення соціальними послугами на місцевому рівні.

Проведення досліджень мало підтримку державних органів влади, зокрема, Державної служби статистики України (Департамент обстежень домогосподарств та Департамент статистики соціальних послуг), Міністерства соціальної політики України, а також міжнародних організацій, зокрема, Програми Розвитку ООН в Україні та представництва Світового Банку.

Монографія розрахована на фахівців у сфері соціальної економіки та політики, працівників центральних та місцевих органів влади, викладачів, аспірантів, студентів економічних та інших гуманітарних спеціальностей.

# РОЗДІЛ 1. БАЗИСНІ ПРИНЦИПИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

На сучасному етапі розвитку суспільства сутність державної соціальної політики трактується як діяльність держави щодо підтримання відносин між соціальними групами; створення умов для забезпечення добробуту та прийняттого рівня життя членів суспільства; забезпечення соціальних гарантій. Традиційні трактування соціальної політики полягали у її розумінні як частини внутрішньої політики будь-якої держави. Адже реальна соціальна політика визначається як властивостями певного історичного моменту, так і національними та культурними особливостями певного суспільства. Разом з тим, сучасні глобалізаційні тенденції, що набувають всеохопного та незворотного характеру, змінюють традиційні уявлення та сприйняття цінностей: ціннішою стає соціальна взаємодія, що є джерелом формування соціального капіталу, інакше розподіляється відповідальність. У тому числі змінюються трактування базових соціальних понять, зокрема — соціальної політики, яка перестає бути замкненою національними кордонами. Сучасні дослідження соціальної політики мають розширювати горизонти загальних уявлень, відбивати не лише внутрішні, а й глобальні чинники соціального устрою, тенденції людського розвитку та можливостей політики. Попри відмінності у трактуванні політики є дещо спільне у загальнолюдських уявленнях, що може слугувати чинником, здатним об'єднати міжнародні зусилля заради досягнення спільного прогресу. Одним з базових понять, що об'єднує всі історичні епохи і всі без винятку куточки існування людства, є поняття справедливості.

## 1.1. Справедливість як принципова основа соціальної політики

*Справедливість — істина в дії.  
Б. Дізраелі<sup>1</sup>*

Останнім часом у трактуванні соціальної політики переважають терміни соціальної рівності (нерівності), що очевидно пов'язано з актуалізацією проблематики соціальної справедливості.

---

<sup>1</sup> Афоризми великих людей [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wisdoms.ru/pavt/p83.html>. — Назва з екрану.



Справедливість з давніх часів є ідеалом суспільного життя, як база-ва цінність була притаманна майже всім релігіям і культурам. Заповідь, яка наказує ставитись до інших так, як хочеш, щоб ставились до тебе, є в буддизмі, ісламі, християнстві, іудаїзмі, індуїзмі, конфуціанстві тощо. Тому саме поняття пов'язувалось із теологічним світосприйняттям і асоціювалося з волею Бога. Поряд з теологічним трактуванням розвивалися філософсько-теоретичні дослідження проблеми справедливості, основи яких заклали античні філософи Платон і Аристотель. Платон визначає справедливість як вищу добродетель у державі, побудованій на принципах блага. Він ґрунтовно розглядає справедливість у діалозі «Держава», який значно вплинув на всю європейську культуру. З точки зору Платона, справедливе суспільство — це те, в якому кожна людина може повною мірою реалізувати природні здібності. І Платон, і Аристотель дотримувались концепції «природних» класів та залежності справедливості від соціального статусу. За словами Аристотеля: «Деякі люди раби, а інші вільні громадяни тому, що так призначено природою... Правильно та справедливо те, що одними слід правити, а інші мають здійснювати правління, до якого вони здатні від природи; і якщо так, то влада пана над рабом є справедливою»<sup>2</sup>.

Аристотель запропонував розрізняти типи справедливості: корективний, або комунікативний, і дистрибутивний. Корективна справедливість спрямована на збереження громадського порядку та загальний добробут, а дистрибутивна пов'язана з перерозподілом — принцип, за яким кожна людина повинна мати свою, належну їй частку.

З розвитком суспільних відносин змінювалося і сприйняття справедливості: згодом поняття набуло соціального характеру, акцент перемістився з відносин людини з богом на стосунки усередині суспільства, на зміну теологічному світосприйняттю прийшло юридичне.

В юридичному плані проблему справедливості трактував, зокрема, Ф. Бекон<sup>3</sup> (1561—1626): «В громадянському суспільстві панує закон або насильство. Але насильство іноді приймає обличчя закону, тоді закон більш говорить про насильство, ніж про правову рівність. Таким чином, існують три джерела несправедливості: насильство як таке, зловмисна підступність, що ховається під іменем закону, та жорсткість самого закону». Юм<sup>4</sup> (1711—1776), автор концептуальних основ розподільчої справедливості, трактував це поняття більш прагматично. Він вважав, що правила та норми виникають у суспільстві для розв'язання невідворот-

<sup>2</sup> Аристотель. Політика [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://royallib.com/book/aristotel/politika.html>

<sup>3</sup> Бекон Ф. Великое возрождение наук : Соч. — М., 1971. — Т. 1. — С. 507—536.

<sup>4</sup> Юм Д. Сочинения. — С. 89 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rumagic.com/ru\\_zar/sci\\_philosophy/yum/0/j89.html](http://rumagic.com/ru_zar/sci_philosophy/yum/0/j89.html)

ної утилітарної задачі ненасильницького узгодження різноспрямованих інтересів. Справедливість – підтримка порядку та стабільності на основі балансу інтересів.

Гегель (1770—1831) розглядає справедливість як правовий феномен державно-законодавчого походження<sup>5</sup>. Він стверджує, що справедливість складає дещо визначне у громадянському суспільстві та передбачає встановлення добрих законів, які ведуть до «процвітання держави», а ті правителі, які дали своєму народу збір законів, зробили цим видатний акт справедливості. Конституція є «чинною справедливістю», що має рівність та свободу як свою кінцеву мету.

**Моделі сприйняття справедливості.** Незважаючи на глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, зближення основних загальнолюдських цінностей, можна виділити кілька суттєво відмінних моделей сприйняття справедливості. Можливо, усвідомлення витоків та особливостей формування уявлень про справедливість різних культур і народів може дати відповіді про причини успіхів або невдач соціальних політик, а також допоможе використати їх переваги та відвернути невдачі.

У сприйнятті традиційних східних цивілізацій переважають колективні цінності, які мають пріоритет над індивідуальними інтересами, при цьому людина асоціює себе з певним соціумом.

**Модель соціальної справедливості у Японії** значно відрізняється від європейської та американської. В Японії правильний розподіл і правильне виконання соціальної ролі має дуже велике значення. Для японців характерним є пошук відповідності між соціальною позицією та обов'язками, саме в цьому виявляється справедливість у суспільстві. Ще один аспект справедливості по-японськи полягає у добродійності правління, заснованому на конфуціанстві: «Тому не існує розриву між правлячим класом та підвладним, між ними встановлюється справедливий соціальний обмін: правитель дає народу благо і отримує правління. Японський тип правління ґрунтується на взаємозалежності правлячих та підлеглих, тому розкішне життя правителя буде причиною втрати ним влади»<sup>6</sup>.

Так, як і в Японії, у Китаї зміст соціальної справедливості спирається на ідеї конфуціанства (гармонічного розвитку на основі «великого єднання» та «великого добробуту», досягнення мрії про всеохопну рівність). При цьому егалітарна ідея поєднується з ідеєю соціальної ієрархії. Тобто, з давнини в Китаї вважали справедливим суспільство, яке поділяється на тих, хто працює і виробляє, і тих, хто керує та управляє. Кожен повинен добре виконувати свої обов'язки: держава має бути сильною та централі-

<sup>5</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. — М. : Мысль, 1990. — 524 с.

<sup>6</sup> Хорікава А. Соціальна справедливість з точки зору японців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru>

зованою, чиновники мають забезпечувати порядок (зокрема, деяку економічну рівність). Соціальна рівність реалізувалася у тому, що всі сослів'я мали право на освіту. Критерієм соціального зростання особистості були здібності, грамотність, розум.

**Західне (економічне) сприйняття.** З розвитком промислового виробництва та виробничих відносин поняття справедливості дедалі більше розглядається в економічній площині. Воно стає базовим поняттям не лише філософії та права, а й економіки. В економічних словниках вона часто трактується як неупередженість (*equity, fairness*), а в теорії добробуту використовується концепція справедливості розподілу. Справедливість у сенсі безпристрастності також не є однозначною: справедливість може означати рівність, або те, що винагорода має відповідати здійсненому внеску (заслугам), або навіть те, що всі очікування мають виправдовуватись. Проілюструємо ці відмінності на прикладі пенсії: справедливість як рівність має передбачати однаковий розмір пенсій; справедливість як відповідність винагороді за заслугами передбачає, що пенсія має бути більше у людей, які виконували складнішу та відповідальнішу роботу; справедливість як підтвердження очікувань означає, що люди мають отримувати ту пенсію, на яку вони були вправі розраховувати<sup>7</sup>.

Стан економіки характеризується розміщенням (або використанням) ресурсів та розподілом результатів економічної діяльності, отриманих під час використання ресурсів (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Загальна модель економіки

Оптимізація стану економіки з точки зору розвитку суспільства — це прагнення до **ефективного використання ресурсів і справедливого розподілу отриманих результатів**. Проте однозначно визначити критерій справедливості тут дуже складно.

Якщо за основу обґрунтування критерію справедливості взяти теорію суспільного добробуту, то теоретичним критерієм справедливості умовно

<sup>7</sup> Економіка. Толковый словарь / Дж. Блэк; общ. ред. Осадчей И.М. — М.: ИНФРА-М, Весь Мир, 2000.

можна обрати один з критеріїв оцінки суспільного добробуту, наприклад Парето, який базується на уявленні про суспільний добробут як сумарний вектор добробуту окремих споживачів. При цьому добробут зростає, якщо зростає користь, отримана окремим споживачем, а користь решти членів суспільства принаймні не зменшується. Цей критерій відповідає теорії класичного лібералізму, у якій центральне місце посідають інтереси особистості. Відповідно до цієї теорії, кожна людина готова і здатна сама найбільш ефективно реалізувати свої таланти. Суспільство у даному випадку трактується як сукупність таких людей (індивідів). Добре суспільство — це таке суспільство, яке не заважає людям вільно реалізовувати свої приватні інтереси. Уряди створені людьми для захисту прав (передусім — права приватної власності). Рівність у ліберальному суспільстві — це рівність можливостей, а не результатів. *Справедливість* встановлюється ринком, а ефективність розуміється як Парето-ефективність, тобто ресурси дісталися тим особам, які можуть сплатити за них більшу ціну, і як наслідок, краще (більш раціонально) їх використати.

Інша теорія — егалітаризм — передбачає, що всі члени суспільства повинні мати не лише рівні можливості, а й рівні результати. Цим досягається єднання та згуртування суспільства. Згідно з егалітарним принципом, справедливим є лише рівний розподіл користі між членами суспільства: будь-який рівний розподіл є кращим, ніж нерівний.

Уряди мають прагнути, щоб всі члени суспільства отримували рівні блага. Різновидом егалітаризму є теорія Дж. Роулза, на думку якого має бути максимізована користь для найбільш нужденних членів суспільства, від чого вираш отримає все суспільство. Отже, критерій Роулза полягає у дотриманні двох принципів: всі члени суспільства повинні мати рівні права та свободи; суспільство має приймати рішення, виходячи з інтересів найменш забезпечених груп населення.

**Вибір оптимальної моделі взаємодії між рівністю та справедливістю.** Перед будь-якою економічною системою стоїть проблема вибору між ринковим розподілом доходів, який коригується державою, або ж державним розподілом доходів, який коригується ринком.

Прагнення до досягнення рівності шляхом перерозподілу доходів, як правило, асоціюється зі справедливістю, але майже завжди супроводжується падінням економічної ефективності. Така ситуація призводить до падіння економічної активності і заможних (оскільки велику частину їхнього доходу держава вилучає у вигляді податку), і бідних (втрачається стимул працювати, оскільки є можливість жити за рахунок допомоги).

Теорію перерозподілу неодноразово доволі різко критикували економісти та соціологи. Так, наприклад, робота французького філософа

і соціолога Бертрана де Жувенеля з етики перерозподілу<sup>8</sup> є своєрідним викликом основним цінностям теорії перерозподілу. Основну увагу він приділяє не стільки економічним, скільки моральним аспектам перерозподілу доходів у суспільстві, а саме вивченню того, як перерозподіл доходів впливає на особисту свободу і культуру. Зокрема, політика перерозподілу підлягає критиці за руйнування відчуття особистої відповідальності. Це відбувається шляхом надання індивідами державі повноважень з прийняття життєво важливих рішень. На його думку, задовольняючи життєво необхідні потреби індивіда, держава залишає йому рішення лише щодо витрачання кишенькових грошей. Однак, найважливішим результатом політики перерозподілу для де Жувенеля є згубний процес централізації, який знищує шар незалежних і багатих людей, скорочує приватну ініціативу та відбирає в індивідів можливість здійснювати інвестиції.

Нерівність у доходах забезпечує економічну ефективність, але супроводжується соціальною несправедливістю та майновою диференціацією населення. Аргументом на користь нерівності доходів є необхідність збереження стимулів до праці, виробництва продукції та отримання доходів. Крім того, сам перерозподіл коштує доволі дорого: утримання податкової системи є для суспільства більш витратним, ніж сума сплачених податків. За оцінками західних економістів<sup>9</sup>, намагання збільшити доходи бідних за рахунок більш високого оподаткування багатих негативно впливає на економічну ефективність.

Таким чином, вибір між рівністю та нерівністю зазвичай перетворюється у вибір між соціальною справедливістю та економічною ефективністю. І, напевно, оптимальним варіантом є досягнення компромісу.

**Європейську модель можна розділити на кілька варіантів: скандинавську**, яка характеризується високим рівнем видатків на соціальний захист, значним податковим втручанням, високою роллю профспілок та найбільш повною реалізацією принципу соціальної рівності; **континентальну**, що базується на соціальному страхуванні та системі пенсій і у якій домінує принцип професійної солідарності; **середземноморську** — із «перекосом» у бік пенсійного забезпечення і відносно невеликих сімейних допомог та допомог із безробіття. Скандинавська модель забезпечує високий рівень зайнятості та низькі ризики бідності, у ній найкраще поєднано ефективність і справедливість. Очевидно, саме тому країни північної Європи продовжують посідати чільні місця у світових рейтингах (табл. 1.1).

<sup>8</sup> Жувенель Б. Етика перерозподілу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bookre.org/reader?file=187206>

<sup>9</sup> Наприклад, з книги «Рівність та ефективність — велика дилема» (1975) А. Оукена: «Гроші від багатих до бідних можна переносити лише у дірявому відрі».

Таблиця 1.1. Валовий національний продукт та показники нерівності у деяких країнах

Країна	ВВП на душу населення, (в дол. США за ПКС на 2005 р.)	Рейтинг за ВВП	Квінтельне співвідношення за доходами	Рейтинг за квінтельним співвідношенням	Рейтинг за ІЛР
Фінляндія	32438	16	3,8	4	22
Норвегія	47557	3	3,9	5	1
Швеція	35837	8	4,0	6	10
Данія	34347	13	4,3	9	16
Бельгія	33357	14	4,9	14	18
Нідерланди	36402	7	5,1	15	3

Ідеї балансу між інтересами приватного бізнесу, держави та суспільства стали своєрідною «візитною карткою» Європи. «Соціальна ринкова економіка» як втілення європейського сприйняття поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості найбільшою мірою може служити взірцем для країн, що розвиваються. Хоча неоліберальні ідеї з прагненням до скорочення соціальних витатків стають дедалі більш популярними в Україні.

**Американська (англосаксонська) модель** справедливості будується на ідеї рівності можливостей. Соціально-економічний розвиток Сполучених Штатів заохочує свободу підприємницької діяльності та створює умови для збагачення найбільш активної частини населення. Взаємозв'язок економічного і соціального життя базується на високій продуктивності праці та масовій орієнтації на досягнення особистого успіху. Втручання в економіку з боку держави є незначним, а придатний рівень добробуту малозабезпечених груп досягається за рахунок перерозподілу частини національного доходу і податкових функцій. Рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет є невеликим (у порівнянні з європейськими країнами) — менш ніж 17—18% через федеральний бюджет і близько 30% — через консолідований.

Проте, поряд з високим рівнем добробуту, у США існують серйозні проблеми бідності та нерівності. Основними напрямками політики, спрямованої на подолання цих проблем, є:

- трансфери для виплати допомоги найбільш нужденним, інвалідам та безробітним;

- програма соціального забезпечення «Медикер», яка є державним страхуванням на випадок хвороби і надає безкоштовну медичну допомогу;
- перерозподіл доходів шляхом державного втручання у ринкове ціноутворення (встановлення цін на продукцію фермерських господарств);
- встановлення мінімальної заробітної плати.

**Політичний чинник соціальної політики.** Теоретичною основою вивчення політичних чинників можна назвати «теорію суспільного вибору», що сформувалася як самостійний напрям у 1960—1970-х роках. Її народженню сприяли роботи американського економіста К. Ерроу та шотландського економіста Д. Блека. Але засновником теорії вважають американського економіста Джеймса Бьюкенена, автора робіт «Формула згоди» (1962), «Теорії суспільного вибору» (1972), «Свобода, ринок та держава» (1986), який отримав Нобелівську премію за дослідження договірних та конституційних принципів прийняття економічних рішень. У Нобелівській лекції «Конституція економічної політики» (1986) він виклав основні ідеї та методологію дослідження нової теорії. Сутність «теорії суспільного вибору» полягає у вивченні способів та методів, завдяки яким люди використовують урядові заклади в своїх цілях. Основний висновок прибічників теорії суспільного вибору — держава має виконувати охоронні функції і не брати участь у господарській діяльності. Блага спільного користування мають перетворитись у товари та послуги, які продаються на ринку. Дж. Бьюкенен пропонує провести приватизацію у суспільному секторі, що, на його думку, має знизити бюрократизацію економіки, посилити конкуренцію, зменшити політичну ренту тощо. Господарські суб'єкти мають укладати угоди без регламентації з боку держави. Отже «вірджинці» пропагують вільне підприємництво: якщо уряд не здатен діяти в інтересах всього суспільства, то краще взагалі відмовитись від його участі, оскільки ринок, незважаючи на всі його вади, є більш здатним до регулювання економічного та соціального життя, ніж державне втручання, оскільки чиновники часто переслідують особисті або вузькогрупові цілі.

Теорія суспільного вибору не дає універсальних засобів для соціальної політики. Цінність її полягає у тому, щоб застерегти суспільство від надмірного розширення економічної ролі держави та перебільшення довіри до результатів голосування у парламенті. Ця теорія показує, що спроби урядових органів усунути вади ринку не завжди дають позитивні результати. Одна з причин цього — адміністративна неефективність державних органів та неприйняття ними конкуренції. Друга полягає у тому, що влада часто використовує лобі. Прихильники теорії суспільного вибору показали, що не можна довіряти результатам голосування, оскільки вони у значній мірі залежать від

регламенту прийняття рішень. Парадокс голосування (так званий парадокс Кондорсе) — протиріччя, яке виникає внаслідок того, що голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення дійсних інтересів суспільства відносно економічних благ.

Тому будь-які політичні рішення в ідеалі необхідно оцінювати з точки зору їх впливу на основні групи суспільства. Це питання є надто важливим і актуальним для України, де яскраво проявлені обидві вади способів прийняття рішень: адміністративна неефективність і використання лобі (вставка 1.1).

**Вставка 1.1.** Лобізм — спосіб об'єднання з представниками влади для проведення певної економічної політики. В обмін на фінансові ресурси або голоси виборців політик забезпечує проведення у життя конкретних урядових програм в інтересах певної групи.

«На жаль, доводиться констатувати, що сьогодні у суспільній думці склалася прихована негативна оцінка лобізму. Це явище асоціюється з корупцією, «тіньовою» політикою та адмініструванням. Такий стан справ пояснюється тим, що за умов гіпертрофованої регуляції підприємництва з боку держави в Україні сформувався та домінує тип взаємодії бізнесменів та політиків, який за суттю є «тіньовим». Він характеризується безпосередніми контактами суб'єктів лобізму, непрозорістю, кулуарністю прийняття рішень, наслідком яких є надання привілеїв фінансовим або бізнес-структурам часто на шкоду національним інтересам України. Таке лобіювання на практиці дуже складно відрізнити від корупції, воно шкодить не лише українській економіці, але й створює негативний імідж нашої країни в очах світового співтовариства». (Юрій Зущик. Лоббизм в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/lobbizm-v-ukraine-chastina-i/lang/video.google.com>)

Отже, вади обох підходів — «ринкової справедливості» і «справедливості соціальної держави» полягають в їх недосконалісті: ринок не завжди вільний, а держава не завжди є виразником цінностей суспільства. Прикро, але досконала теорія обох підходів на практиці не завжди дає очікувані результати, а пошук балансу між справедливістю та ефективністю триває і далі. Тому мова має йти не про обов'язковий вибір між двома альтернативними теоріями, а про пошук балансу між свободою та регулюванням. У зв'язку з цим, завданням експертів з оцінки політики має бути «тримання руки на пульсі» — уловлювання змін, що відбуваються у суспільстві, адекватна їх оцінка відповідно до обраних критеріїв соціальної справедливості, прогнозування наслідків цих змін та напрацювання альтернативних заходів щодо попередження можливих загроз та підтримування соціального балансу.



**Реалізація принципів сталого людського розвитку як засіб досягнення соціальної справедливості.** Незважаючи на існування достатньо чітко викладених теорій суспільного добробуту, нібито здатних забезпечити справедливість, у них майже не йдеться про справедливість у глобальному масштабі та справедливість між поколіннями. Адже раціональний та справедливий розподіл результатів між членами суспільства, а також ефективне використання ресурсів не передбачають збереження ресурсів для майбутніх поколінь людей. У більшості випадків сучасні критерії успіху як окремої особистості, так і держави в цілому є неадекватними та неприродними з точки зору забезпечення сталого розвитку.

У ХХ столітті у взаємодії природи і суспільства настала нова ера, коли вплив людини на природне середовище різко зріс. Антропогенне забруднення атмосфери призводить до глобальних змін довкілля. Учені говорять про його незворотні зміни: знищення запасів чистої води, зміни у повітряній оболонці, знищення лісів та забрудненні ґрунтів. «Зміна клімату є найгострішою проблемою, яка стоїть перед нашим поколінням.... Зміна клімату загрожуватиме самій суті людських свобод та різко обмежує можливість вибору. Воно ставить під сумнів основний принцип, сформульований ще в епоху Просвітництва, згідно з яким прогрес людства обіцяє йому більш досконале майбутнє у порівнянні з минулим»<sup>10</sup>.

Ці зміни є наслідком стрімкого розвитку «суспільств споживання» і перетворення споживання у найвищу життєву цінність. Взірцем стали ті люди та країни, які досягли найвищого рівня споживання у суто матеріальному сенсі, найбільше вражають досягнення у накопиченні максимальної кількості благ. Те, що темпи економічного зростання постають метою розвитку, є пагубним і для розвитку окремих націй, і для цивілізації в цілому. Вісім найбільш розвинених країн споживають понад половину природних ресурсів Землі та викидають в атмосферу 2/5 забруднень. Модель «понадспоживання» глибоко вкорінилася у західному суспільстві, особливо у Сполучених Штатах Америки, які, маючи шість відсотків населення планети, споживають непропорційно високу частку світових природних та енергетичних ресурсів.

Сьогодні людство почало усвідомлювати реальну загрозу глобальній екологічній катастрофи, однією з головних причин якої є панівна ціннісна парадигма, орієнтована на нестримне зростання матеріального споживання на основі використання природних ресурсів. Єдино вірними сьогодні видаються концепції, спрямовані на збереження рівноваги між людиною та довкіллям. А це означає скорочення споживання. Центральним завданням розвитку має бути більш збалансований перерозподіл

---

<sup>10</sup> Звіт про людський розвиток 2007/2008. Боротьба зі змінами клімату: людська солідарність у розділеному світі. — М. : Весь світ, 2007. — 400 с.

ресурсів. Це потребуватиме скорочення споживання найбільших споживачів, що може знизити їхній рівень життя у сенсі обсягів фізичного споживання, але дасть можливість покращити якість життя індивіду, сім'ї та суспільства. Необхідне скорочення споживання може бути частково досягнуто за допомогою реформ у системі виробництва та використання технологій: максимальної переробки відходів та мінімального забруднення довкілля.

Імовірно, що для виживання людства необхідно закласти нові ціннісні орієнтири, спрямовані не на безрозсудне споживання, а на обмеження матеріальних потреб. Основу таких цінностей можуть скласти екологічна етика та концепція сталого розвитку. Вперше термін «сталий розвиток» отримав своє закріплення як політичний намір у документах Комісії Брундтланд<sup>11</sup> у 1983 році. За його допомогою було означено цілі розвитку як таке задоволення потреб нинішнього часу, що не погіршує можливості майбутніх поколінь щодо задоволення їхніх потреб. З того часу концепція сталого розвитку отримала доволі широку підтримку у світі. Доповідь ООН про людський розвиток «Сталий розвиток та рівність можливостей» (2011) також акцентує увагу на питаннях сталого розвитку та справедливості: «Людський розвиток, який полягає у розширенні можливостей вибору для людей, будується на спільному використанні природних ресурсів. Сприяння людському розвитку вимагає розв'язання проблеми сталості – на місцевому, регіональному та глобальних рівнях, — і це може і має бути зроблено у такий спосіб, який є справедливим, і таким, що розширює права та можливості людей».

**Глобальний аспект соціальної справедливості.** Частіше за все соціальну політику сприймають як державну, але останнім часом набувають актуальності ширші трактування та розгляд наднаціонального аспекту соціального розвитку. Таке новітнє та всеохопне явище сучасної історії, як глобалізація, змінює уявлення щодо багатьох суспільних категорій, у тому числі і соціальної політики, яка перестає бути замкненою національними кордонами. Не вдаючись до оцінки самого явища глобалізації (з цього приводу відбувається багато фахових дискусій, висловлюються абсолютно протилежні судження щодо наслідків), спробуємо охарактеризувати нові виклики для соціальної політики у глобалізованому світі та нові можливості відповідей на них. На сьогоднішній день розрив між бідними та багатими у світі досягнув небувалої величини, що безперечно свідчить про несправедливий розподіл ресурсів між різними групами населення, різними народами та країнами. Незважаючи на величезні суми

---

<sup>11</sup> Міжнародна (Світова) комісія з довкілля та розвитку — незалежна комісія, голова якої Гро Харлем Брундтланд, міністр довкілля, потім прем'єр-міністр Норвегії була призначена генеральним секретарем ООН. Комісія працювала у 1984—1987 рр. і на основі концепції сталого розвитку підготувала доповідь у вигляді книги «Наше спільне майбутнє».

міжнародної допомоги країнам, що розвиваються, ситуація з нерівністю не покращується. За оцінкою Е. Райнерта, автора книги «Як багаті країни стали багатими, і чому бідні країни залишаються бідними», половина населення Землі сьогодні має дохід менше, ніж 2 дол. на день». Основною причиною такої ситуації він називає штучне поширення переконання, що «економіка без кордонів» є суспільним благом. Ця думка лежить в основі ідеології Міжнародного валютного фонду, Світового Банку, міжнародних фінансових організацій. Проте слідування цій ідеології не виправдало себе у багатьох випадках: «Сьогодні ціла прірва відділяє реальність країн третього світу від світових фінансових організацій. Замість гармонії, яку пророкували прибічники ідеї світового порядку, ми бачимо голод, війни та ознаки екологічної катастрофи»<sup>12</sup>.

Отже, прагнучи європейської інтеграції та включаючись у глобалізаційні процеси, необхідно мати на увазі, що побудова дійсно демократичного суспільства з реальним втіленням принципів соціальної справедливості не може бути досягнута автоматично шляхом зміни панівного керівного режиму. Потрібна наполеглива трудомістка праця з реформування соціально-економічних відносин, створення державних інститутів, перетворення свідомості.

Реалії сьогодення потребують пошуку шляхів пом'якшення соціальних загроз, які також мають бути реалізовані у глобальному масштабі. Сьогодні дедалі більшу роль у світі відіграють такі міжнародні організації, як ООН, ЄС та ін. Вони мають власні бюджети та кошти для реалізації власної політики; документи та рішення, ухвалені на міжнародному рівні, стають первісними щодо рішень, прийнятих на національному рівні; окремі держави втрачають безперечну самостійність у питаннях управління соціальними процесами; відбувається конвергенція соціальних інститутів.

Базові цінності справедливості викладені у Загальній декларації про права людини, Міжнародній конвенції про громадянські та політичні права, про економічні та соціальні права, європейській Конвенції про захист прав людини, Американській конвенції про права людини, Африканській хартії прав людини і народів. У Декларації тисячоліття, прийнятій ООН у 2000 р., також зафіксовано прихильність до прав та свобод людини в умовах глобалізації.

Ідеологія соціальної справедливості «по-європейські» намагається поєднати прагнення до економічного зростання з сильним соціальним захистом. На Барселонському засіданні ЄС у березні 2002 р., в резолюції №22, була зроблена спроба досягти домовленості щодо її формулювання:

---

<sup>12</sup> Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. — М., 2014. — С. 19.

«Європейська соціальна модель спирається на добрі економічні досягнення, високий рівень соціальної захищеності, високий рівень освіти та соціальний діалог»<sup>13</sup>.

У більшості європейських країн у процесі розроблення та прийняття законів якимось чином враховується можливий суспільний резонанс від дій влади. Особливо це стосується соціальної сфери: чи відповідають закони принципам соціальної справедливості. Від відповіді на це питання залежить як суспільно-політична стабільність, так і економічна ефективність.

Країни ЄС все більше схилиються до висновку про необхідність консолідації зусиль для пошуку шляхів покращення сьогоденної ситуації та створення умов для сталого та всебічного розвитку. Спрямована на це нова стратегія «Європа 2020» передбачає, зокрема, ліквідацію безробіття та покращення якості життя. Вона встановлює три основних фактора зміцнення економіки.

1. Розвиток, який базується на знаннях та інноваціях. Об'єднання зусиль для створення інновацій, що дасть змогу створювати нові робочі місця і сприяти економічному зростанню. Підвищення якості освіти. Залучення молодих людей до ринку праці. Сприяння суцільному використанню швидкісного Інтернету, забезпечення можливостей участі у загальному цифровому просторі.

2. Сталий розвиток, раціональне використання ресурсів та екологічна безпека. Розумне використання джерел енергії, перехід на економіку з низьким споживання вуглеводневої сировини. Збільшення джерел відновлюваної енергії. Модернізація транспортного сектору. Зниження залежності економічного зростання від кількості спожитих ресурсів.

3. Сприяння зайнятості, досягнення громадянської згоди. Покращення умов для підприємництва, передовсім для малого та середнього бізнесу. Підвищення мобільності робочої сили. Надання можливостей для отримання нових знань для збільшення можливостей працевлаштування. Зниження рівня бідності на всій території Європейського Союзу шляхом економічного зростання та підвищення зайнятості.

За всієї суперечливості у співвідношенні рівності та справедливості, можна виділити принаймні дві форми справедливої рівності: рівність перед законом і рівність можливостей. Розглядаючи поняття рівності можливостей, необхідно визнати, що соціально справедливим є забезпечення можливостей гідної зайнятості для економічно активного населення, рівного доступу населення до освіти й охорони здоров'я, соціальна підтримка соціально вразливих осіб.

---

<sup>13</sup> Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: Какую роль играет ЕС? // Европейская политика. — 2004. — № 12. — С. 12.

Задля досягнення соціальної справедливості не обов'язково знищувати ринкові відносини, та не можна цілком покладатись на «розум» вільного ринку. Необхідно задати ринку розумні параметри розподілу ресурсів (зокрема власності), запровадити прогресивне оподаткування на кінцеві доходи економічних суб'єктів. Результатом цього має стати оптимальне використання ресурсів та досягнення бажаної для суспільства соціальної справедливості.

## 1.2. Україна у питанні вибору між рівністю та справедливістю

Витоки сучасного сприйняття справедливості в Україні значною мірою успадковані від радянської моделі соціальної справедливості, яка базувалась на основоположній ідеї марксизму щодо ліквідації експлуатації людини людиною. У Радянському Союзі практично було реалізовано рівність розподілу результатів, гарантована повна зайнятість, безоплатна охорона здоров'я та освіта, пенсійне забезпечення. Незважаючи на справедливую критику радянської моделі суспільного устрою, можна впевнено стверджувати, що радянська людина дійсно була соціально захищеною.

Розуміння справедливості при цьому було таким, як притаманно тоталітарній державі. У тоталітарному суспільстві традиції не передбачають справедливості у розумінні ліберальних суспільств; нормально сприймаються хабарництво, кумівство, і навіть мафіозні структури як замітники горизонтальних суспільних відносин, існування яких не сприймається як несправедливість. Натомість, як несправедливість сприймається нездатність влади забезпечити добробут. Характерною рисою таких суспільств є відсутність довіри між людьми, а також відсутність реально діючих громадських організацій. Так, у СРСР партії, профспілки, комсомол були включені у вертикаль влади.

На початку 1990-х років відбулася відмова від соціалістичної моделі розвитку. Основою економічної політики стала неоліберальна модель. Провідного значення набули ідеї свободи за взірцем західної демократії. Але задекларовані прагнення до побудови соціальної держави та досягнення справедливості не були підкріплені реальними діями.

Приватизація державної власності у 1990-х роках лише поглибила нерівність і відчуття несправедливості. Особливо негативно сприйняло населення ваучерний період приватизації, який співпав з періодом гіперінфляції, коли значна частина власників приватизаційних сертифікатів вимушена була продати їх на «чорному ринку» для того, що здобути засоби для існування. У результаті значна кількість приватизаційних паперів опинилася у руках керівників підприємств та бізнесменів, які до середини 1990-х змогли придбати первісний капітал. Решта громадян обміняли

їх на акції різних підприємств. Тобто той захід, який нібито був спрямований на подолання несправедливості, викликав лише новий її сплеск.

Важливою характеристикою справедливості у суспільстві є міра її самовідчуття у населення. Адже самовідчуття формує суспільні настрої та безпосередньо впливає на стабільність суспільства і здатність його до сталого розвитку. Оцінюючи суб'єктивне відчуття, можна стверджувати, що справедливим є суспільство, більшість членів якого вважає його таким. Українське суспільство вкрай гостро переживає соціальну несправедливість і нерівність. За даними Інституту соціології НАН України, 86% українців вважають нерівність суттєвою (2009). Для більшості опитаних вихід із ситуації є можливим за умови посилення державного впливу на економіку та перерозподіл соціальних благ; 60% вважає, що уряд зобов'язаний наскільки можливо вирівнювати доходи людей, а 70% виступає за те, щоб уряд контролював зарплати, ціни та доходи.

Міру соціальної справедливості також можна визначити через характеристики нерівності, соціальної захищеності, бідності, доступу до соціальних послуг, рівню суспільної довіри і свободи, корумпованості суспільства. Щодо нинішньої ситуації в Україні, можна сказати, що проблема, як і у перші роки після здобуття незалежності, полягає у відсутності в Україні реальних ознак покращення ситуації.

Сьогодні Україна має порівняно невисокий рівень перерозподілу доходу через бюджет (понад 30%), проте, на жаль, така ситуація не свідчить про ефективність економіки.

Задеклароване прагнення до рівності поєднується з можливостями існування тіньової економіки: заможні приховують доходи, щоб не сплачувати податки, а бідні приховують доходи, щоб мати право на отримання державної допомоги. В результаті продукується нерівність і навіть поляризація суспільства без досягнення економічної ефективності. До того ж, основний податковий тягар в Україні припадає на бідну частину населення, що є ще одним проявом соціальної несправедливості (табл. 1.2). Докладніше питання оподаткування буде розглянуте у п. 1.5 даної роботи.

Таблиця 1.2. Порівняння податкового навантаження на різні за доходами групи населення США та України, % загальної суми податків

Групи платників податків	США, 2009	Україна, 2010
50% найбідніших	2,3	36,3
50% найзаможніших	97,8	63,7
10% найзаможніших	70,5	20,2

Отже, для українського суспільства мова в першу чергу має йти про соціальну справедливість як рівність перед законом. Цю тезу підтверджують дані опитувань населення. Наприклад, за результатами опитування фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова, у тому, що закон однаковий для всіх і всі рівні перед законом, переконані лише 3% опитаних українців. Гроші керують законом, і він на боці тих, у кого вони є — так вважає 82% респондентів. Окрім грошей, перевагу над законами ще має владний показник. На думку українських громадян, сила влади переважає силу закону<sup>14</sup>. За аспектами, які можуть бути індикаторами справедливості у суспільстві, Україна посідає найгірші позиції (вставка 1.2).

Значну загрозу стабільному та сталому розвитку створює корупція. Наслідками корупції стають:

- бюджетна криза, яка формується внаслідок скорочення сплати податків, відволікання коштів від забезпечення виконання державних соціальних зобов'язань, що призводить до неспроможності влади забезпечувати сталий людський розвиток;
- загострення соціальної нерівності, зокрема через те, що учасники корупційних схем отримують вигоди за рахунок державного бюджету або привілеїв, які недоступні іншим;
- дискредитація права та поширення правового нігілізму; закон перестає бути основним інструментом регулювання суспільних відносин;
- поширення організованої злочинності та корумпованість правоохоронних органів.

**Вставка 1.2.** Україна посідає:

131 місце у світі за рейтингом свободи слова (2010 р.) за версією організації «Репортери без кордонів»;

152 місце за індексом сприйняття корупції, складеному міжнародною правозахисною організацією *Transparency International* у 2011 р.;

147—149 місце у світовому рейтингу благодійності (Британський незалежний благодійний фонд *Charities Aid Foundation* (CAF), 2010 р.;

164 місце у рейтингу країн світу за рівнем економічної свободи (за версією Американського дослідницького інституту — Фонд «Heritage Foundation» і газета *Wall Street Journal*. У рейтингу 2011 р. брали участь 183 країни.

<sup>14</sup> Вибори-2012: рейтинги, мотивація вибору, завдання громадськості // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vybory\\_parlament\\_reytingy\\_2012.htm](http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vybory_parlament_reytingy_2012.htm). — Назва з екрану.

Оцінюючи чинники несправедливості в українському суспільстві, можна відмітити такі основні їх прояви.

- **Погано працюють соціальні ліфти.** Це означає, що багато громадян не можуть повною мірою реалізувати свої професійні знання, знайти гідну роботу. Недостатньо реалізується потенціал людей, які мають менші здібності або обмежені фізичні можливості, тих, кому важко долучитись до стандартних умов праці та трудових відносин.
- **Існує надмірна диференціація доходів.** Диференціація доходів в Україні суттєво вища, ніж у Європі. Певний ступінь диференціації є природнім для зрілої ринкової економіки, проте надмірний розрив сприймається як несправедливість і слугує джерелом соціальної напруженості.
- Незважаючи на зростання бюджетного фінансування освіти і охорони здоров'я, **зберігається низька якість послуг** і подекуди — **обмежена доступність**. Соціальна підтримка є недостатньо адресною, отже недостатньо справедливою, оскільки значна частина коштів соціальних програм потрапляє до небідного населення.
- Більш докладно можна зупинитися на питанні **збереження високого рівня державного патерналізму та утриманських настроїв у суспільстві**.

Патерналізм є формою стосунків держави та суспільства, що характеризується «батьківською» опікою влади над народом та відповідними очікуваннями населення щодо державного піклування. Прояви патерналізму тією або іншою мірою притаманні будь-якій державі, а без певної державної опіки не може існувати будь-яке цивілізоване суспільство. Природними функціями сучасної держави є перерозподіл доходів, соціальна підтримка вразливих верств, гарантування безпеки громадян тощо. За великим рахунком, патерналізм і є основою соціальної держави. Сучасні автори наголошують на існуванні «нового» патерналізму, характерного для високорозвиненого капіталістичного суспільства. Його основними характеристиками є: акцент на сприятливих можливостях, панування меритократичного суспільства; увага до максимально можливої трудової зайнятості членів суспільства за рахунок здійснення нового менеджеріалізму та нового менеджменту людських ресурсів; впровадження стратифікованої системи здійснення державної соціальної політики із підтримання добробуту, за якої фаворитами є ті, хто працює; активізація ролі людського і соціального капіталів, у т. ч. різноманітних громадянських ініціатив, що розвиваються за умов глобалізації; проведення групового страхування на базі публічного / індивідуального партнерства; за-



провадження державної політики щодо якомога повнішого соціального залучення бідних, девіантних тощо.

Історія свідчить про існування досить різноманітних форм патерналізму на різних стадіях розвитку суспільства. На думку багатьох дослідників, патерналізм як батьківська опіка є наслідком традицій общинності, властивих селянському патріархальному укладу та характеру організації землеробської праці, який на території сучасної України виник ще за часів Київської Русі (вставка 1.3).

**Вставка 1.3.** Община (групада) — самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Виділяють дві основні форми О. — первісну та селянську (останню зазвичай ще називають сусідською, сільською, землеробською).

Українцям була відома саме селянська, переважно землеробська О. У часи Київської Русі вона згадується під назвами верв, мир, село. В українських письмових джерелах XIV—XV ст. селянська О. вже відома як громада. Подальша доля селянської О. в Україні складалася у тих чи інших регіонах дещо по-різному, але в основних своїх рисах зберігалася майже до кінця XVIII ст. Громади мали власні органи самоврядування – громадський сход, виборну сільську старшину – отамана, пізніше війта. У всіх ділянках свого життя громада спиралася на звичаєве право з його традиційними формами судочинства та общинну мораль з її опорою на звичаї предків. Приблизно до кінця XVI ст. громада складалася в основному з певної групи дворич (на Лівобережному Поліссі до середини XVIII ст. – сябрин), які утворилися внаслідок розкладу великих патріархальних сімей (сімейних общин). У цілому її характер визначали індивідуальні господарства малих сімей. Наслідком станової диференціації стало утворення окремих О. – підлеглих селян, селян вільних військових сіл, козаків тощо. Кожна з них обстоювала власні інтереси, але у багатьох випадках громади діяли разом. Громади не тільки колективно володіли та користувалися землею, а й могли продавати, дарувати її, здавати в оренду, регулювати її експлуатацію, захищати недоторканість. Усе, що стосувалося земель громади, робилося виключно з її відома та дозволу. Громади активно протистояли обмеженню прав своїх членів — від колективних скарг у вищі органи влади і колективних молебнів до відмови від податків чи виконання повинностей та збройної боротьби. Громада давала змогу спільно розв'язувати будь-які питання та полегшувала владі управління людьми, накладаючи колективну відповідальність за податки та видачу злочинців на всю громаду. Багатовіковий громадський колективізм виробляв звичку підпорядкування думок, волі та дій окремої людини вимогам громади. Групова відповідальність знімала проблему індивідуальної ініціативи та відповідальності, оскільки розчиняючись у колективі, особистість втрачає відповідальність за свою поведінку та особистий вибір. «Головною суспільною функцією громади як з'єднаного і запрограмованого у діяльності звичаєвими правовими нормами організму було оберігання інтересів усіх і кожного зі своїх членів від можливих внутрішніх і зовнішніх небезпек кримінального, морального, стихійного, економічного і політичного характеру».

Таким чином, основними соціальними осередками суспільства були громада та патріархальна родина, з неухильним авторитетом її голови. Православ'я підтримувало ці стосунки авторитетом церкви. Наприкінці XVIII ст. традиційна система селянського самоврядування у східних і західних регіонах України зазнала істотних обмежень. Це зумовлювалось поширенням Катериною II російського кріпосного законодавства і на Україну, а також поділом Польщі, що призвело до заміни польської феодальної системи адміністративного управління на західноукраїнських землях — австрійською, на Східному Поділлі та північній Волині — російською системою. Незважаючи на це, сільська громада продовжувала діяти. До столипінської аграрної реформи в Україні панували общинне землекористування і відповідно — общинний менталітет. У 1887 р. в окремих губерніях відсоток общинних господарств був таким: Катеринославська — 98; Харківська — 94,2; Херсонська — 93,8; Таврійська — 87,8; Чернігівська — 52,2; Волинська — 20,9; Київська — 16,9; Полтавська — 12,5; Подільська — 5,9. (О.В. Сироткін. ГРОМАДА // Українська минувшина: ілюстрований етнографічний довідник. — <http://etno.uaweb.org/myuvshyna/r12.html>; С.А. Макаруч. Етнографія України : Навчальний посібник. — Львів : Світ, 2004; В.В. Бочаров. Ликвидация общинного землепользования в Украине (1906—1917 гг.) / Донецкий национальный технический университет. — <http://antireligion.org.ua>)

Російське самодержавство закріпило традиційні патріархальні стосунки на рівні держави: народ мав вірити у царя так, як він вірив і у бога. Таким чином, патерналізм став культурним архетипом, закріпленим у культурі, ментальності населення та у стосунках із владою. Хоча надмірна жорстокість та несправедливість кріпосних відносин, позбавлення селян особистої волі та будь-яких громадянських прав зовсім не відповідала таким ознакам патерналізму, як державна опіка правителів над народом та безмежна любов народу до правителя. Наприкінці XIX — початку XX ст. розпочалися значні соціальні та економічні трансформації, які не могли не викликати змін у стосунках народ—влада. Столипінська аграрна реформа була спрямована на створення умов для прискореного розвитку капіталізму на селі через виділення селянських відрубів і хутірського землеволодіння. У перспективі вона мала б призвести до руйнування традиційної селянської громади. Проте реформа 1906 р. не була цілком втілена в життя. Впродовж 1907—1911 рр. в Україні вийшло на хутори і відруби 226 тис. господарств. Вони мали 1800 тис. десятин землі. У відсотках це становило: в Катеринославській губернії — близько 25, Херсонській і Харківській — 20, на Полтавщині й Волині — дещо більше 11, Київщині — до 10, а на Чернігівщині й Поділлі — майже 5%<sup>15</sup>. Селяни у

<sup>15</sup> Бочаров В.В. Ликвидация общинного землепользования в Украине (1906—1917 гг.) / Донецкий национальный технический университет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://antireligion.org.ua>

господарському і побутовому сенсі продовжували перебувати здебільшого у великій залежності від неписаних законів і звичаїв громади. Індустріалізація економіки, що відбувалась наприкінці XIX ст., та технічний прогрес привносили нові риси у соціальні стосунки, пов'язані, зокрема, із процесами урбанізації, призводили до змін у структурі суспільства. Відбувався масовий перехід колишніх селян в інші соціальні групи: ремісників та робітників. Суспільні стосунки кінця XIX та початку XX ст. характеризувалися гострими соціальними протиріччями, жорсткою експлуатацією трудящих, національним пригніченням у поєднанні з деспотичним правлінням царизму, відсутністю представницьких органів влади та абсолютною незабезпеченістю громадянських прав. Все це викликало невдоволення та протест населення, відносини між державою та народом набували конфліктного характеру, який загрожував неминучим вибухом. Незважаючи на дестабілізацію суспільних відносин, Російська імперія того часу залишалася самодержавною, абсолютистською державою, з традиційною патерналістською основою суспільних відносин.

Становище українців на землях, які знаходилися під владою Австро-Угорської імперії в XIX ст., було не набагато простішим, ніж на східно-українських землях. Населення Східної Галичини, Північної Буковини та Транскарпаття (в основному селянство) також потерпало від економічних та соціальних утисків, національної дискримінації.

Революція 1917 р. зруйнувала монархію, трансформувались взаємовідносини у системі держава—народ, патерналізм, озброєний гаслом «диктатури пролетаріату», набув іншого характеру, адаптувавшись до нових умов. У країні сформувався авторитарний, а надалі і тоталітарний характер політичного режиму, а соціальний патерналізм став його безперечною частиною. Однією з умов існування патерналізму був притаманний суспільству колективізм. Особливого значення набували такі риси патернальної держави, як наявність єдиної комуністичної ідеї та здатність до мобілізаційного розвитку. Державний патерналізм того часу проявився у наданні безоплатних освіти, охорони здоров'я, житла; забезпеченні низьких тарифів на житлово-комунальні послуги та державному регулюванні цін майже на всі споживчі товари. Населенню було гарантовано повну зайнятність. Соціальна підтримка набула форми соціального забезпечення, єдиним суб'єктом якого щодо захисту від будь-яких соціальних ризиків стала держава. «Соціальне забезпечення» цілком віддзеркалювало ідеологію державного патерналізму та було орієнтовано на суцільне всеохопне піклування. Державне соціальне забезпечення базувалося на принципах соціалістичного суспільного розподілу та здійснювалось із центральних фондів. Воно складалося з пенсійного забезпечення, соціального страхування та соціального обслуговування. Цю діяльність доручено органам соціального забезпечення. Патерналізм різних періодів радянської доби

мав свої відмінності. Період сталінського «культу особистості» характеризувався жорстким тотальним контролем над населенням, репресіями з боку влади та насильницьким нав'язуванням комуністичної ідеології.

Руйнація «культу особистості» дещо послабила жорсткість відносин влада—народ, однак залишила патерналістські риси, патерналізм брежнєвського періоду був набагато м'якшим. Соціальна політика Радянського Союзу в той час орієнтувалася на підтримання стабільного, достатньо однорідного і відносно невисокого рівня життя. Це досягалось регулюванням заробітної плати, фіксуванням цін на товари народного споживання тощо. Забезпечення соціальної рівності та економічної однорідності суспільства було одним з головних завдань держави. Заради цього влада вводила достатньо жорсткі заборони щодо економічної самодіяльності та товарно-грошових відносин. Набуття основних життєвих благ відбувалося у формі державної благодійності — винагороди за дотримання формальних правил (обов'язкова зайнятість, тривалий стаж роботи на одному місці тощо). Однак така система соціальних благ, на жаль, не була підкріплена відповідальністю громадян за свій добробут. Система розподілу за працю не створювала стимулів для цього, оскільки жорстко було обмежено обсяг фонду заробітної плати, суворо регламентовано її рівень та структуру. Практично не можна було реалізувати власні зусилля для значної зміни свого матеріального стану, оскільки був роз'єднаний зв'язок між винагородою та отриманням благ. Така ситуація провокувала завищений попит до держави з боку населення і формування утриманства як типу поведінки та економічного феномену.

Варто зауважити, що патерналізм як суспільне явище існував не лише у СРСР, він був властивий (може дещо меншою мірою) усім країнам соціалістичного табору. Відомий угорський соціолог і економіст Я. Корнай так визначає патерналізм того періоду історії: «центральне керівництво бере на себе відповідальність за економічне становище та одночасно претендує на використання будь-якого інструменту з арсеналу адміністративних засобів, який уявляється йому найбільш доцільним»<sup>16</sup>. Дійсно, держава зосереджує у свої руках основну масу ресурсів, і теоретично, є спроможною до їх ефективного розподілу, задовольняючи суспільні потреби. Однак поєднання з тоталітарним правлінням створює негативний ефект: безконтрольність бюрократії формує передумови процвітання корупції, прийняття неефективних рішень, втручання держави у приватне життя громадян. Негативними наслідком є також зростання соціальної пасивності населення, перекладання відповідальності за життя та добробут виключно на державу.

---

<sup>16</sup> Корнай Я. Дефіцит : Пер. с венг. — М., 1990.

**Патерналізм періоду незалежності України.** Менталітет патерналізму (надії на опіку з боку влади) був культурним фоном і нормою життя як при самодержавстві, так і за радянських часів, і певною мірою залишається у сучасній суспільній свідомості. Характерними рисами сьогоденного українського патерналізму є поєднання все ще значних очікувань державної опіки з високим рівнем недовіри населення до інститутів влади, а також відсутність головного атрибуту патернальної держави — панівної загальнонаціональної ідеї.

Після здобуття незалежності Україна проголосила курс на лібералізацію суспільних відносин. Розпочалися певні зміни, що були ознаками відходу держави від традиційно патерналістських форм відносин держава—народ. Відбулась реформа пенсійного забезпечення, впроваджено адресні види соціальної допомоги, ліквідовано централізовані фонди суспільного споживання, які становили основу соціального забезпечення. У сфері захисту від соціальних ризиків виникли фонди соціального страхування — автономні, відділені від державного бюджету та засновані на страхових солідарних принципах.

Зміни торкнулися системи освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, ідеологічної сфери (значне послаблення цензури, майже повна відсутність визначеної державної ідеології), державного управління, регулювання цін і тарифів, заробітних плат тощо; здійснювалась військова реформа.

Відбулись значні трансформації культурних цінностей: замість закритого типу культури радянського періоду формується більш відкритий тип з позитивним сприйняттям світового досвіду та зростанням відчуття залученості до глобального процесу розвитку. Проте, незважаючи на значні зміни у сучасних суспільних відносинах, поряд із залишками елементів старої (радянської) системи стосунків залишається і значна частка патерналізму. Зокрема, у системі соціальної підтримки досі наявний цілий комплекс державних допомог, пільг та послуг, які надають за категорійним принципом, без урахування ступеня та факту нужденності. Державна соціальна допомога в основному обмежується виплатами без застосування активних механізмів виходу із проблемної ситуації, що призводить до зниження соціальної та економічної активності громадян і поширення утриманських настанов та патерналістських очікувань. Про поширення утриманських настроїв красномовно свідчить багатократне зростання кількості «одиноких матерів», які претендують на отримання допомоги, та розширення контингентів пільговиків. Про низьку активність щодо пошуку виходу зі стану нужденності свідчить значна тривалість перебування у програмах соціальної допомоги. Серед отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям 67,8% є довготривалими учасниками програми (середній термін перебування у програмі складає 25 місяців);

серед учасників програми соціальної допомоги самотніми батькам 84% є довготривалими (середній термін перебування – 5 років); серед учасників програми житлових субсидій майже 90% є довготривалими отримувачами. Безумовно, поширенню очікувань державної соціальної допомоги сприяє збереження доволі високого рівня бідності серед сімей з дітьми, особливо страждають сім'ї з дітьми до трьох років та багатодітні. При цьому заробітна плата далеко не завжди гарантує захист від бідності: сьогодні рівень бідності серед сімей, де всі дорослі працюють, становить понад 20%, і цей рівень не набагато відрізняється від загального рівня бідності в Україні (24%). Цілком зрозуміло, що низький рівень оплати праці не сприяє економічній активності, і тому ми спостерігаємо значне поширення утриманських настанов та низьку активність нужденних щодо пошуку шляхів для виходу зі скрутного становища власними силами. Від радянського періоду також залишається відчуженість населення від прийняття та сприйняття державних політичних рішень, високий рівень недовіри до майже всіх суспільних інституцій, слабка підприємницька активність населення.

Взаємовідносини влада—народ мають подвійний характер: частина населення сприймає зразки «західної демократії», але досить вагомим залишається частка орієнтованих на культурні цінності східних народів: харизматичних лідерів, патерналізм, етатизм. Результати соціологічних досліджень, проведених різними інституціями, це підтверджують. Зокрема, за результатами опитування Центру Разумкова у 2008 р., на запитання «Що є важливим для успішного розвитку України?» найменша кількість респондентів (40%) обрали відповідь «зведення до мінімуму втручання держави в економічні процеси», а найбільша (96%) – «гарантування державою соціального захисту громадян»; 62% пов'язували успішний розвиток країни з «появою сильного лідера, який має широкі владні повноваження».

Дані обстеження, яке провів у 2013 р. Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка, свідчать про певну зміну цінностей в українському суспільстві: «при достатньо високому попиту на патерналізм, спостерігається зростання кількості тих, хто вважає, що держава має створити умови для того, щоб громадяни самі собі забезпечили гідний рівень життя». Цю думку сьогодні підтримує 68,8% респондентів, а серед молоді навіть 73,6—76,4%. Водночас 28% опитаних вважає, що держава має забезпечити громадянам прийнятний рівень життя, нехай навіть не дуже високий, але всім. Кількість прихильників цієї точки зору зростає у віковій категорії «60 років і старше» до 45,4%.

Все ще значні патерналістські настанови населення активно використовують у виборчому процесі претенденти на владу. Як виявилось, найбільші шанси на виграш мають ті, хто зможе переконливіше пообіцяти підвищення пенсій, соціальних виплат і зарплат. Навіть визнаючи па-

губність надмірного патерналізму для розвитку держави, вони не можуть відмовитись від використання таких настанов для отримання більшості голосів на виборах. За період незалежності населення значною мірою зберегло високий рівень очікувань державної підтримки, але такі настанови поєднуються із зростанням суспільної недовіри, і перш за все — недовіри до інститутів влади. Якщо середній бал довіри родичам складає 4,6, сусідам, колегам і духовенству — 3,3—3,5, то рівень довіри міліції, прокуратурі та судам становить лише 2,3 бали, Верховній Раді — 2,4, Уряду — 2,6, Президентові (Янукович, 2010 р.) — 2,9. Близько половини респондентів вважають найбезпечнішою життєвою стратегією «нікому не довіряти». Також у суспільній атмосфері панують негативні оцінки стану і перспектив розвитку як окремих громадян, соціальних груп, так і суспільства в цілому. Своєрідним індикатором патерналістської налаштованості населення може бути ставлення до можливості відкриття та ведення свого бізнесу, а також стан розвитку бізнесу та підприємництва в країні. Підприємці, як правило, — це особи, схильні до незалежності, ризику, активного пошуку ідей. На думку одного з найвидатніших економістів ХХ ст. Й. Шумпетера, клас підприємців являє собою потужну соціальну силу, здатну зрушити інвестиційний цикл, дає змогу досягати вершин технічного прогресу, відроджувати зруйновану економіку.

За результатами моніторингових опитувань населення України, які проводить Центр «Соціальний моніторинг» та Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка спільно з відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України, за індексом сприяння бізнесу у 2012 р. Україна залишалася серед 20% найменш успішних країн світу (найнижче місце з усіх європейських країн). Протягом року країна помітно погіршила позиції в питаннях реєстрації власності, закриття бізнесу, сплати податків та отримання дозволів. За індексом економічної свободи 2012 р. Україна опинилася на останньому місці серед європейських країн і у двадцятці країн з найгіршими рейтинговими показниками згідно із загальними оцінками. За результатами моніторингу Інституту соціології НАН України, за період 1992—2012 рр. зросла частка респондентів, які зовсім не схвалюють або скоріше не схвалюють розвиток приватного підприємництва в Україні, і, на противагу, зменшилась частка тих, хто цілком схвалює це явище (табл. 1.3).

Також за цей період значно погіршилось ставлення населення до передавання у приватну власність землі та підприємств, зокрема, негативне ставлення до приватизації великих підприємств у 2012 р. висловили 62,7% респондентів (у 1992 р. — 34,6%); малих підприємств — 31,1% (у 1992 р. — 13,6%); землі — 55,8% (у 1992 р. — 13,9%).

Таблиця 1.3. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви ставитесь до розвитку приватного підприємництва (бізнесу) в Україні?», %

Варіант відповіді	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
1. Зовсім не схвалюю	4,9	15,3	13,1	13,6	9,3	12,2	10,6	7,8	7,3	6,9	7,2
2. Скоріше не схвалюю	9,7	15,6	14,2	13,3	13,0	10,6	12,7	11,9	12,2	12,8	13,2
3. Важко сказати, схвалюю чи не схвалюю	31,3	25,0	26,6	27,6	25,0	28,7	29,5	22,2	23,9	25,4	25,3
4. Скоріше схвалюю	24,1	21,4	22,4	21,2	25,1	33,0	34,0	36,0	34,3	35,1	34,2
5. Цілком схвалюю	28,6	22,2	23,7	24,1	26,7	15,2	13,2	18,4	19,5	18,8	16,5
Не відповіли	1,5	0,5	0,0	0,3	0,8	0,3	0,1	3,7	2,8	1,1	3,7
Середній бал	3,6	3,2	3,3	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	3,5	3,5	3,4

*Джерело:* за результатами моніторингу Інституту соціології НАН України.

Щодо участі держави в управлінні економікою – прихильниками її мінімізації виявилось близько 6,1% респондентів, а за повернення до планової економіки на основі повного державного обліку і контролю – 33,4%, причому ця частка порівняно з 2002 р. зросла на 4 пункти. Про ностальгічні настрої та збереження міфів щодо «радянського благополуччя» свідчать відповіді респондентів на запитання щодо ставлення до розпаду СРСР (табл. 1.4).

Отже, патерналізм є неодмінною характеристикою взаємовідносин держава—народ. Однак його прояви, характер та наслідки є досить різноманітними для різних історичних періодів та народів: від жорстких та деспотичних форм, які вкрай обмежують права людини, до ліберальних форм обмеженого втручання держави в економіку та людське життя. Найбільш негативними наслідками надмірної опіки держави на сучасному етапі розвитку є завищений попит населення на державну підтримку, формування споживацьких настанов, втрата економічної та соціальної активності, здатності приймати рішення та відповідати за них, формування соціального утриманства, яке є джерелом поширення і «консервації» бідності. Для протидії поширенню утриманських настанов необхідно будувати нові сучасні форми взаємодії влади та суспільства, орієнтованих на створення умов для розвитку, а не виключно на пасивну підтримку і жорсткий розподіл благ.



Таблиця 1.4. Розподіл відповідей на запитання  
«Чи шкодуєте ви про розпад СРСР?», %

Варіант відповіді	2011
Так, шкодую	47,4
Ні, не шкодую	29,7
Мені байдуже	10,4
Важко відповісти	12,5

*Джерело:* за результатами моніторингу Інституту соціології НАН України.

Для цього необхідний постійний пошук балансу щодо міри державної опіки та державного втручання. Сучасна ситуація в Україні потребує перенесення акцентів соціальної політики на активні форми соціальної підтримки, модернізацію системи освіти, яка має стати ефективним соціальним ліфтом для людини; створення умов для розвитку підприємницької активності, забезпечення умов для гідної праці, поширення механізмів соціального партнерства, та, зрештою, проведення політики щодо викорінення психології утриманства, відновлення суспільної довіри, соціальної активності та відповідальності.

### 1.3. Економічні передумови державної соціальної політики

Будь-які соціальні програми, навіть засновані на принципах соціальної справедливості, є лише декларацією, якщо не забезпечені ресурсом. У цьому сенсі соціальна політика є вторинною по відношенню до економіки. Однак зв'язок між економікою і соціальною сферою не є однобічним, вплив соціальної політики на довгостроковий економічний розвиток — актуальний об'єкт сучасних досліджень у сфері державного регулювання.

Дослідження економічного середовища, основних тенденцій у процесі формування та використання ресурсів, розподілу ресурсів між різними групами населення має бути обов'язковою складовою процесу оцінювання соціальної політики, без якої є неможливим визначення перспектив соціального розвитку та розроблення стратегічних пріоритетів.

Макрорівень оцінювання соціальної політики передбачає аналіз загального добробуту та розподільчих відносин у країні. Добробут суспільства визначається його можливостями або потенціалом: національним багатством як сукупністю матеріальних та культурних благ, створених працею людей за певний період, яке є у розпорядженні суспільства

на цей момент. Національне багатство безпосередньо пов'язано з обсягом національного виробництва, тому є індикатором змін економічного стану нації. Також національне багатство є середовищем для створення необхідних умов для добробуту людей, забезпечення певного рівня життя, задоволення матеріальних потреб (у харчуванні, одязі, житлі), а також соціальних потреб (у зайнятості, освіті, здоров'ї, соціальному оточенні). Аналіз національного багатства та його перерозподілу дає змогу оцінити можливості соціальної політики та визначити, які завдання необхідно поставити суспільству та які методи та важелі використовувати в соціально-економічній політиці.

Теорія перерозподілу стала основою побудови держав добробуту. Наприкінці XIX — початку XX ст. теоретики добробуту почали говорити про необхідність зростання економічної ролі держави, оскільки саме цей інститут може виступати виразником основних цінностей суспільства, і саме він здатен на практиці застосовувати критерії соціальної справедливості. Так, наприклад, англійський економіст А. Пігу (1877—1959) вказав на неспроможність вільного ринку та небезпеку негативної дії «зовнішніх ефектів» на суспільний добробут. Для усунення подібних ефектів необхідні державні заходи, які мають доповнювати політику *laissez-faire* для досягнення оптимуму добробуту коригуванням податків та субсидій.

Аналізуючи економічні процеси кінця 1920-х — початку 1930-х років, Дж. М. Кейнс надав наукове обґрунтування ролі держави в економічній системі. По суті, він здійснив наукову революцію своєю працею «Загальна теорія зайнятості, процента та грошей», показавши, що стійкість, нерегульованість заощаджень та інвестицій в умовах *laissez-faire* може призвести до проблем безробіття із усіма негативними наслідками як для індивідуального, так і для суспільного добробуту. Розкриваючи неспроможність теоретичних основ *laissez-faire*, Дж. М. Кейнс доводив, що «регулювання обсягу поточних інвестицій залишати у приватних руках небезпечно» для добробуту суспільства. Більше того, в умовах циклічності економічного розвитку є необхідним «мистецтво державного управління економічною системою», може навіть шляхом «жорстких заходів, таких, як перерозподіл доходів або інших заходів, що ведуть до зростання схильності до споживання»<sup>17</sup>.

Подальші дослідження характеру та напрямів державного втручання як необхідної передумови забезпечення стабільності, добробуту та справедливості формувалися у 1950—1970-х роках як концепція «держави загального добробуту» (Г. Мюрдаль, Дж. Гелбрейт та ін.). На думку прихильників цієї концепції, невід'ємною частиною суспільного добробуту є послуги, які

<sup>17</sup> Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. — Петрозаводск : Петроком, 1993. — С. 256, 270.

субсидіює суспільство незалежно від дії ринкових чинників. Тому діяльність держави має бути спрямована на підвищення добробуту населення та забезпечення соціальної гармонії, а основною метою соціальної політики є зростання добробуту якомога більшого числа індивідів<sup>18</sup>.

Розвиваючи ці ідеї, Дж. Гелбрейт писав, що «найкраща економічна система — це та, яка максимально забезпечує людей тим, чого вони найбільше потребують»<sup>19</sup>. Така економічна система «...виробляє продукти харчування, переробляє, пакує та розподіляє їх, виробляє тканину та одяг, будує дома, обставляє їх меблями, надає послуги в області освіти та медицини, забезпечує закон та порядок, національну оборону». Кращий спосіб забезпечення стабільності такої економічної системи — не «збільшувати підтримку найбільших компаній або приватних осіб, чії видатки насправді можуть бути доволі мінливими», а зробити так, «щоб економічне стимулювання дійшло до найбільш необхідних».

Отже, вимірювання суспільного добробуту є важливим етапом оцінювання соціальної політики. Практично про добробут нації можна судити з показників, що входять до складу системи національних рахунків (СНР).

Перехід до системи національних рахунків мав революційне значення і позначив перехід до ринкового за змістом статистичного аналізу економічних процесів у державі. За останні 20 років в Україні була побудована нова система макроекономічної статистики. На пострадянському просторі Україна (а також Казахстан і Беларусь) мають найбільш розвинуту систему СНР і послідовно продовжують цю роботу з метою покращення якості національної статистики і забезпечення можливості міжнародного співставлення статистичних даних.

Сукупність показників, що утворюють систему національних рахунків, дозволяє послідовно описати та показати взаємну узгодженість найважливіших процесів і явищ економіки: виробництва, доходів, споживання, нагромадження капіталу та фінансів.

Відображаючи господарський кругообіг у системі національних рахунків дослідники виходять з принципу, що будь-яка праця є продуктивною і до сукупного суспільного продукту зараховуються як матеріальні блага, так і нематеріальні послуги. Вважають, що грошові доходи і витрати в економіці є еквівалентними, відповідно сума грошових доходів дорівнює грошовим витратам.

---

<sup>18</sup> Пигу А. Экономическая теория благосостояния. — Т. 2. — М. : Прогресс, 1985. — С. 101, 388.

<sup>19</sup> Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. — М. : Прогресс, 1979. — С. 68; По материалам интервью Дж. К. Гэлбрейта BusinessWeek (26.04.2004).

Грунтуючись на системі подвійного запису СНР дає змогу звести баланс наявних та використаних ресурсів в економіці в усіх видах діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаних із виробництвом благ і послуг, оскільки в СНР передбачається, що кожна операція має свого платника та отримувача, взаємодія яких показується в реальному (ресурсному) і фінансовому вимірі.

Система національних рахунків дає змогу дослідити процес формування національного багатства. Основними показниками системи національних рахунків є валовий внутрішній продукт (ВВП), валовий національний продукт (ВНП), чистий внутрішній продукт (ЧВП), національний дохід (НД).

ВВП на стадії виробництва визначають як різницю між випуском у ринкових цінах і проміжним споживанням у цінах покупців або як суму валових доданих вартостей всіх видів економічної діяльності та податків на прибуток за виключенням субсидій на продукти. В якості вимірника валового обсягу виробництва ВВП має ту ваду, що враховує у своєму складі частину річного виробництва, яка йде на відшкодування інвестиційних товарів (амортизацію), використаних у цьому році, тобто включаючи споживання основного капіталу. Якщо вилучити з ВВП суму споживання основного капіталу (амортизаційних відрахувань), то отримаємо чистий внутрішній продукт (ЧВП).

Якщо до суми ВВП додати сальдо первинних доходів, отриманих з-за кордону, то отримаємо валовий національний дохід (ВНД).

Якщо з ВНД відрахувати споживання основного капіталу (амортизаційні відрахування) отримаємо чистий національний продукт (ЧНП), за його допомогою можна виміряти загальний річний обсяг виробництва, який національна економіка здатна спожити. Якщо від ЧНП відняти непрямі податки на бізнес, отримаємо показник національного доходу (НД), тобто національний дохід є новоствореною за рік вартістю в сфері матеріального виробництва.

Якщо до ВНД додати сальдо поточних трансфертів, що надійшли із-за кордону, отримаємо валовий національний наявний дохід (ВННД), який також можна вирахувати як суму кінцевого споживання та національного заощадження. Відповідно, якщо з ВННД відрахувати суму кінцевого споживання, то визначимо суму національного заощадження (НЗ).

Додавши до суми НЗ сальдо капітальних трансфертів, що надійшли із-за кордону, отримаємо джерела фінансування інвестицій (ДФІ). Віднявши від цього показника валове накопичення (як елемент ВВП) та суму чистого придбання невикористаних нематеріальних нефінансових активів, отримаємо суму чистого запозичення (чистого кредитування.)

НД є доходом, заробленим економічними суб'єктами. Його варто вирізнити від доходу, отриманого приватними особами (домогосподарствами), яких характеризує категорія особистого доходу (ОД), що розраховується шляхом віднімання від НД зароблених, але не отриманих доходів — внесків на соціальне страхування, податків на прибуток підприємств, їх чистих заощаджень (нерозподілений дохід), чистих відсотків за позиками тощо; до яких додаються суми державних трансфертів — виплати з тимчасової непрацездатності, по безробіттю, допомоги малозабезпеченим тощо. Існує ще один варіант розрахунку ОД як суми трудових доходів, державних трансфертів і розподіленого прибутку (дивіденди).

ОД без урахування податків, що відраховуються з індивідуальних доходів, показує суму наявного доходу домогосподарств, якими вони володіють у кінцевому підсумку (особистий дохід кінцевого використання).

ВВП є одним з основних і найбільш інформативних макроекономічних показників. Серед основних напрямів його аналізу, статистично забезпечених в Україні, можна назвати:

- аналіз динаміки ВВП та дослідження його структури, зокрема при розрахунку ВВП виробничим методом, за категоріями доходу і кінцевого споживання; у поточних та постійних цінах; за видами економічної діяльності, інституційними секторами і підсекторами; в територіальному (регіональному) розрізі; за вартісною структурою;
- дослідження виробництва ВВП, зокрема за видами економічної діяльності, інституційними секторами і підсекторами; за обсягом і структурою; за результатами виробництва — оплата праці найманих працівників; виплата податків за винятком субсидій на виробництво та імпорт; формування валового прибутку, змішаного доходу;
- аналіз утворення доходів, зокрема за видами економічної діяльності, інституційними секторами і підсекторами;
- аналіз розподілу доходів (первинних, вторинних), зокрема за інституційними секторами і підсекторами; за структурою доходів; за формою власності; за джерелами формування наявного доходу;
- аналіз перерозподілу, зокрема за результатами виробництва; за видами економічної діяльності, інституційними секторами і підсекторами;
- аналіз кінцевого споживання, зокрема за інституційними секторами і підсекторами; за типом кінцевого споживання;
- дослідження структури фондів споживання та нагромадження, зокрема за кінцевими споживчими витратами домогосподарств

за цілями, сектору загального державного управління за функціями, некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, за цілями; за елементами валового споживання — валове споживання основного капіталу; за елементами валового накопичення — у частині валового накопичення основного капіталу домашніми господарствами (капітальний ремонт, будівництво жилих будинків і присадибних забудов без оформлення);

- аналіз капітальних вкладень, зокрема за елементами валового нагромадження — валового нагромадження основного капіталу, зміною запасів матеріальних оборотних засобів, чистого придбання цінностей;
- аналіз зовнішніх зв'язків.

Аналіз динаміки ВВП використовують для оцінки загальної ефективності національної економіки, тобто успіху або неспроможності заходів економічної політики, що здійснюється урядом. Для оцінки соціальної складової застосовуються похідні цього показника, наприклад, ВВП у розрахунку на душу населення, а також систему показників доходів та споживання, збереження та інвестицій. СНР дає змогу визначати показники не лише для економіки в цілому, а й за кожним з її інституційних секторів (органів державного управління, державні та приватні корпорації, домашні господарства та некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства. За даними, отриманими з СНР, можна прогнозувати зростання економіки або вивчати вплив альтернативної політики. Важливою її перевагою є можливість поєднання економічної та інших видів статистики в одну систему, засновану на послідовних економічних поняттях та методах. Цим забезпечується можливість проведення порівняльного аналізу даних на національному та міжнародному рівнях. Часові ряди національних рахунків дають змогу отримати дані для економічного моделювання та прогнозування, аналізу та оцінки впливу політики, здійснюваної урядом. Однак, навіть без підтримки складних економічних інструментів індикатори, отримані на основі агрегатів національних рахунків, є корисними для спостереження за економічними процесами та виявлення проблем. Часто ці індикатори необхідно доповнювати іншими, що містяться у спеціальній статистиці (статистика державного бюджету, статистика населення тощо). За ступенем державного втручання розрізняють первинний дохід, що утворюється під дією ринкової економіки, та вторинний, формування якого пов'язане із розподільчою політикою. Показники наявного доходу та фактичного кінцевого споживання є інтегральними вартісними показниками рівня життя населення. Перший з них характеризує економічну роль населення у виробництві валової доданої вартості, а другий — роль населення як споживача товарів та послуг.

Фактичне кінцеве споживання домашніх господарств та скоригований наявний дохід включають соціальні трансферти у натуральній формі, тобто вартість безоплатних послуг з освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо, які надаються домашнім господарствам закладами державного управління та некомерційними організаціями, що обслуговують домашні господарства. Деякі індикатори функціонування економіки, які містяться у Національних рахунках, та їх тлумачення для оцінки політики наведені у табл. 1.5.

Таблиця 1.5. Індикатори економічного розвитку та добробуту (СНП)

Індикатори	Тлумачення
<b>Загальні індикатори економічного розвитку</b>	
ВВП на душу населення	Рівень добробуту у порівнянні з іншими країнами; у динаміці — зростання добробуту всередині країни
Темпи зростання ВВП	Функціонування економіки
<b>Доходи та їх розподіл</b>	
Наявний дохід домашніх господарств	Економічна роль населення у виробництві валової доданої вартості
Фактичне кінцеве споживання домашніх господарств	Роль населення як споживача товарів і послуг
<b>Праця та вартість робочої сили</b>	
Оплата праці / валова додана вартість	Внесок працівників у ВВП
Валова додана вартість на одного працівника з розрахунку однієї години роботи (обробна промисловість)	Продуктивність праці
Оплата праці за годину роботи	Вартість робочої сили

На рис. 1.2 показані темпи реального зростання ВВП за період з 2005 до 2013 рр., які свідчать про не надто сприятливу ситуацію функціонування національної економіки, і, як наслідок, про умови для забезпечення соціального розвитку. На рис. 1.3 показані обсяги ВВП на душу населення в Україні у порівнянні з деякими країнами (які можна зіставити з Україною за наявністю подібних соціально-економічних проблем). Ці дані також свідчать про наявність значного відставання навіть від тих країн, які теж є не надто благополучними в економічному плані. Цей показник визначає рівень економічного розвитку держав, але варто мати на увазі, що він не є точною характеристикою, оскільки його значення великою мірою залежить від структури виробництва, якості товарів, ефективності витрачання ресурсів, енергоємності тощо.

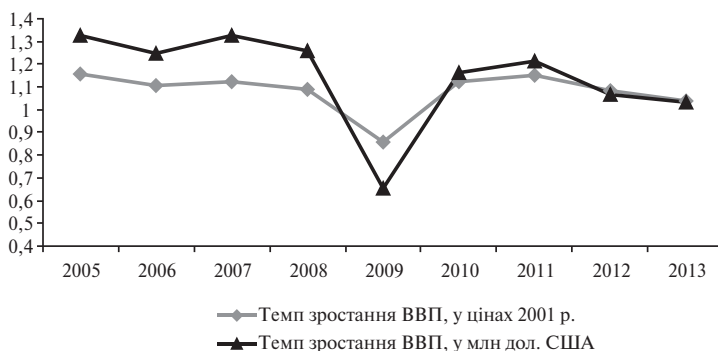


Рис. 1.2. Темпи зростання ВВП у 2005—2013 рр.

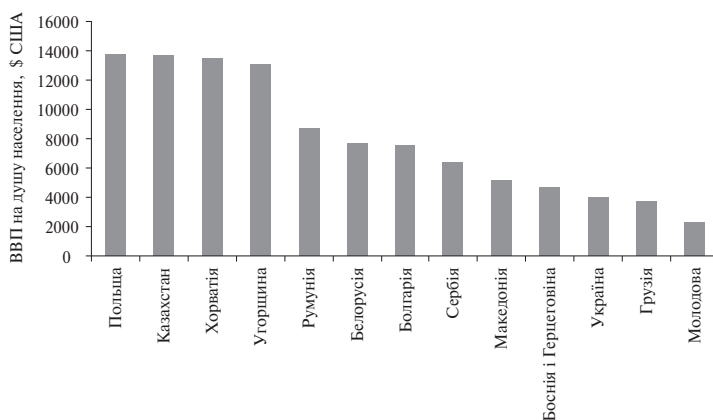


Рис. 1.3. Обсяг ВВП на душу населення в деяких країнах (за списком ООН, 2013 р.)

Частка кінцевих споживчих витрат у складі ВВП за період від 2000 р. до 2012 р. зросла з 75,2% до 88,3%, у тому числі частка домашніх господарств зросла з 54,03% до 68,7%, а частка некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, скоротилася з 2,3% до 0,6%. Це пояснюється тим, що в умовах загальної комерціалізації економіки частка безплатних послуг скорочується. Капітальні інвестиції у ВВП у період дослідження склали від 16% до 26% (рис. 1.4). Їх питома вага у ВВП після 2007 р. набула тенденції до зниження.



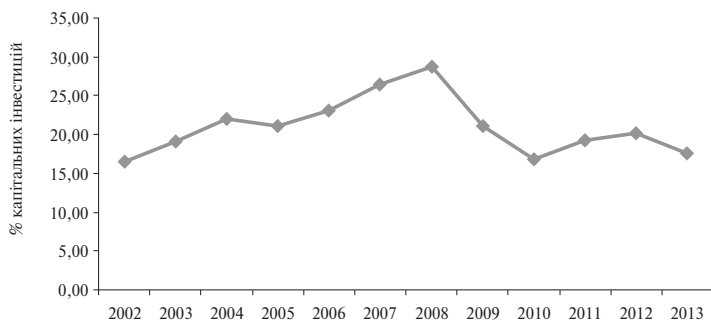


Рис. 1.4. Динаміка капітальних інвестицій у ВВП України, % (за даними СНР у 2002—2013 рр.)

Попри те, що показник інвестицій не є прямим індикатором стану соціальної сфери, у сучасних умовах в Україні саме інвестиції як джерело прибутку та досягнення соціального ефекту стали важливим засобом виходу із кризового стану, структурних зрушень в економіці, забезпеченні не лише технічного, а й соціального прогресу. Активізація інвестиційного процесу є одним з найбільш дієвих механізмів соціально-економічних перетворень.

Дуже важливою складовою оцінки економічного середовища є аналіз зайнятості населення. Рис. 1.5 демонструє існування значного прямого зв'язку зайнятості з динамікою ВВП: із зростанням зайнятості відповідно зростає обсяг ВВП і навпаки. Проте, зростання ВВП не завжди відбувається за рахунок зростання зайнятості, у сучасному світі більший вплив має продуктивність праці. Принаймні, за даними ООН щодо 150-ти країн, зв'язок між розміром доходів на душу населення та рівнем його економічної активності не виявлений жодним чином.

Від ефективності функціонування сфери зайнятості залежать доходи населення та його добробут. Співвідношення економічного зростання, зайнятості та безробіття характеризують збалансованість національної економіки. Аналізуючи весь період незалежності України, можна виділити такі етапи: на етапі глибокої трансформації 1990-х років ринок праці характеризувався кризовими явищами, падінням попиту на працю, яке було обумовлене значним скороченням виробництва, яке тривало майже до 2000 р. Далі, до 2008 р. відбувалось економічне зростання, потім — скорочення через світову фінансову кризу і наступне зростання, яке, очевидно, зупинилося і набуло зворотної тенденції у 2013 р.

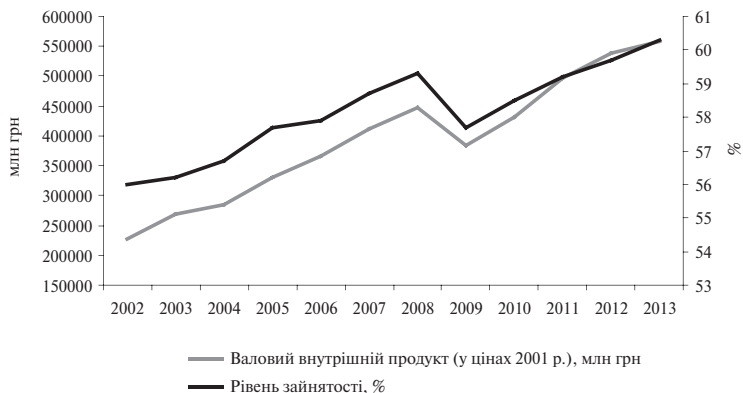


Рис. 1.5. Динаміка ВВП та зайнятості населення

Варто зазначити, що в Україні ситуація на ринку праці не набувала катастрофічного характеру навіть у найгірші часи, масового безробіття не було навіть у 1990-х роках. У 2008—2011 рр. у країні також не було стрімкого зростання безробіття, як, наприклад, в Естонії, Угорщині, Литві. Це пояснюється значним поширенням прихованого безробіття у вигляді формально «добровільних» неоплачуваних відпусток, скороченням робочого тижня.

Недопущення масового безробіття має неоднозначну соціальну оцінку: з одного боку, така ситуація дозволяє зберегти зв'язок працівника з підприємством і дає надію на повернення до нормальної роботи, з другого — не сприяє модернізації виробництва та зростанню продуктивності праці. На жаль, така ситуація не сприяє і зростанню конкурентоспроможності української економіки, яка весь цей період використовувала у якості конкурентної переваги низьку вартість робочої сили. У групі країн, щодо яких маємо зіставні обсяги ВВП, ми знову входимо, разом із Молдовою та Грузією у трійку найгірших (рис. 1.6).

Низькі стандарти оплати праці в Україні частково компенсуються соціальними виплатами та пільгами, тому питома вага заробітних плат у сукупних доходах домогосподарств складає близько 40% (у той час як у США — 80%, у Германії та Швеції — 70%, навіть у не зовсім благополучних країнах — Греції та Італії — 50 та 60% відповідно<sup>20</sup>).

<sup>20</sup> Global Wage Report 2014 / 15. Wages and income inequality / ILO, 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014>

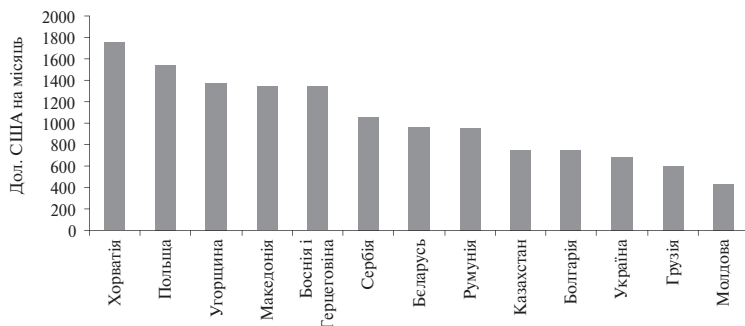


Рис. 1.6. Середньомісячна заробітна платня у дол. США (дані МОП за 2012 р.)

Вартість праці та розміри її оплати мають визначальний вплив на формування національного добробуту. Виходячи з того, що між бідними та багатими країнами існує значна різниця у середній оплаті праці, при торгівлі між цими країнами виникає різниця у накопиченні матеріальних цінностей. Низька вартість праці залишається однією з найгостріших проблем України. Вона призводить до збереження неконкурентоспроможних робочих місць та неадекватної структури зайнятості, основну частку якої складає дешева робоча сила з низьким рівнем кваліфікації, не забезпечує гідної зайнятості. Найнижчі показники заробітної плати спостерігаються у сільському господарстві (67% від середнього в Україні рівня), охороні здоров'я та надання соціальної допомоги (73%), освіті (84%). І хоча протягом останнього десятиліття спостерігається деяке зростання заробітної плати в цих галузях, вона залишається вкрай низькою. Починаючи з 2001 р., реальна заробітна плата зростала високими темпами — 15—20% щорічно. Однак у 2009 р., внаслідок впливу кризових явищ реальна заробітна платня скоротилась на 9%. В останні три роки спостерігається її приріст (9—14% щорічно), але менший за значення середини 2000-х роках.

Негативними ефектами від скорочення рівня заробітної платні вважають зменшення можливостей домогосподарств щодо споживання та інвестування. Для України політика в сфері оплати праці має бути ключовим компонентом стратегії забезпечення подальшого розвитку.

## 1.4. Розподіл доходів у суспільстві та необхідність державного втручання

Показники доходів населення є найважливішими індикаторами рівня життя. Досліджують, як правило, характеристики формування загального обсягу доходів населення, їхню структуру та розподіл між окремими групами населення, відповідно до методики СНР розраховують номінальні грошові доходи та наявні доходи домашніх господарств. Номінальні доходи розраховують у цінах поточного року і не визначають доступної кількості матеріальних благ та послуг. Номінальні доходи охоплюють:

- оплату праці всіх категорій населення;
- доходи осіб від підприємницької діяльності;
- надходження від продажу сільськогосподарської продукції;
- пенсії, допомоги, стипендії та інші соціальні трансферти;
- страхові виплати, кредити та позики;
- доходи від власності у вигляді відсотків за вкладами, цінними паперами, дивідендів;
- доходи населення від продажу іноземної валюти;
- сальдо (гроші, отримані за переказами) та ін.

На відміну від номінальних доходів, наявні доходи домашніх господарств є сумою поточних доходів, що використовуються домашніми господарствами для фінансування кінцевого споживання товарів та послуг. Це показник обсягу економічних ресурсів, що надходять у розпорядження населення для задоволення його потреб (максимальна сума, яка може бути витрачена населенням на споживання за умови, що за даний період населення не залучає накопичені фінансові та нефінансові активи, не збільшує фінансових зобов'язань).

За наявності інфляції зростання грошових доходів не завжди свідчить про покращення рівня життя. За допомогою коригування на індекс споживчих цін наявні грошові доходи розраховуються в реальному виразі.

Важливим елементом оцінки є аналіз структури споживчих видатків домашніх господарств (наприклад, частка видатків на продовольчі товари), а також часток ВВП, які витрачаються на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, управління, оборону тощо (структура кінцевих споживчих витрат домогосподарств за цілями у 2013 р. представлена у додатку 1): найбільш вагомими статтями видатків є продукти харчування — 38,3%; видатки на ЖКП та паливо — 12,6%; на транспорт — 11,7%. Це є умовно постійні (тобто обов'язкові) видатки домогосподарства, в цілому вони складають близько двох третин загальних видатків. Проте для поглибленого аналізу структуру видатків

домашніх господарств доцільно розглядати у динаміці, а також за різними групами населення.

Цікавою є також оцінка частки заощаджень. За досліджуваний період ця частка зазнавала значних коливань — найменше значення (6%) спостерігалось у кризовому 2008 р., а найбільше (15%) у посткризовому 2010 р. На розмір споживання та заощаджень впливає рівень цін на товари: зростання цін веде до скорочення споживання, а їх зниження — навпаки. Якщо ціни зростають активніше, ніж дохід, відбувається падіння і споживання і накопичень. Якщо ціни та доходи зростають рівномірно, співвідношення споживання та заощаджень залишається незмінним.

Варто зазначити, що дані СНР щодо доходів та видатків домогосподарств дещо відрізняються від даних обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД). Далі у цьому розділі будуть розглянуті причини цих розбіжностей та можливості покращення даних.

Важливим етапом має бути оцінювання характеру розподільчих відносин у суспільстві — він є основною ознакою соціальної політики, яка існує у цьому суспільстві. Незадовільний стан розподільчих відносин, навіть більшою мірою ніж стан бідності, викликає відчуття несправедливості та є джерелом соціальних конфліктів. Отже, втручання держави потребує об'єктивної оцінки ступеня нерівності розподілу доходів між членами суспільства.

Диференціація доходів населення є найважливішою характеристикою соціально-економічного стану суспільства. Вона свідчить про міру відмінності часток кожного члена суспільства у загальному суспільному доході. Характеристики диференціації відображають невідворотні соціальні відмінності за групами та категоріями населення у залежності від ролі кожної з них у суспільному виробництві та присвоєнні його результатів, характеру трудової діяльності, особливостей способу життя тощо.

Нерівність у доходах визначає нерівність у видатках та споживанні, породжує бідність та соціальне відторгнення. Високий рівень диференціації доходів, надмірний розрив між багатими та бідними, фактична відсутність у значної частини населення можливостей повноцінного харчування та доступу до якісних послуг освіти та охорони здоров'я провокують соціальне відчуження та визначають полярні ціннісні орієнтації та поведінку окремих груп населення. Така ситуація загрожує виснаженню людського капіталу, появою агресії та нестабільності, активізацією протестних настроїв та девіантної поведінки.

Нерівність залишається найбільш актуальною соціальною проблемою сучасного світу, і навіть у розвинених країнах постійно відтворюються групи населення, які не мають матеріального достатку та позбавлені доступу до багатьох соціальних благ, і в першу чергу — до сучасної освіти,

яка здатна надати їм стартові можливості для розвитку та забезпечення добробуту. Частина з них утворює анклав застійної та «спадкової» бідності, які відторгають працю і в якості життєвої стратегії обирають утриманство та існування за рахунок соціальної допомоги. Тому дослідження нерівності є актуальними і залишаються у центрі уваги дослідників у багатьох країнах світу.

У більшості країн основним джерелом інформації для моніторингу показників нерівності на національному та регіональному рівнях є спеціально організовані державні вибіркові обстеження населення. Перевагою таких обстежень є періодичність їх проведення, що забезпечує можливість отримання актуальних даних на регулярній основі. Водночас, вибіркові обстеження можуть проводитись по мірі виникнення потреби у тій чи іншій інформації. Такий підхід до отримання інформації є найбільш прийнятним для багатьох країн світу, оскільки дозволяє завжди мати актуальні дані.

В Україні джерелами інформації, яка може бути використана для оцінки розподілу доходів, є: вибіркові обстеження домогосподарств (населення), в тому числі спеціальні тематичні обстеження населення, переписи населення, адміністративні дані, насамперед, реєстри, а також норми, встановлені у законодавчих та нормативно-правових актах. Дані державних статистичних обстежень населення характеризуються в цілому достатньо високим рівнем якості, включаючи і їх доступність, узгодженість та рівень гармонізації. Разом з тим проблемним аспектом якості вибіркових обстежень виступає недостатня надійність деяких показників на регіональному і, особливо, на місцевому рівні. У зв'язку з цим Державна служба статистики України разом з фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України постійно ведуть роботу щодо удосконалення якості інформації, необхідної для проведення оцінок нерівності та бідності. Комплексний характер вибіркових обстежень, доступність метаданих та деперсоніфікованих мікроданих, а також можливість їх поєднання з інформацією з інших джерел (наприклад, адміністративними даними) дають змогу використовувати їх для побудови адекватних моделей соціально-економічних процесів. Результати моделювання можуть бути використані як інформаційна база для розроблення соціальних програм заходів політики регулювання доходів.

Характеристики розподілу домогосподарств (населення) за розміром середньодушового доходу визначають диференціацію населення за рівнем матеріального добробуту. Розподіл домогосподарств (населення) за рівнем доходу дає змогу розраховувати децильні (які розбивають всю сукупність на 10 інтервалів по 10% одиниць спостереження у кожному) та квінтельні (на 5 інтервалів по 20% одиниць) інтервали та інтервали з

заданими (фіксованими) межами рівнів доходу та чисельності населення та домогосподарств. Можна досліджувати сукупність домогосподарств, ранжовану за рівнем середнього на домогосподарство доходу та середньодушового доходу, а також досліджувати сукупність членів домогосподарств, ранжовану за рівнем середньодушового доходу або за рівнем доходу на домогосподарство.

Існують різні підходи до оцінювання нерівності. Найпростішим способом є порівняння доходів найбільш бідних та найбільш багатих груп населення. На практиці використовують квінтільні та децильні коефіцієнти: співвідношення сумарних доходів 20% (10%) самих багатих людей з 20% (10%) найбідніших. При розрахунку децильного коефіцієнту концентрації беруть не середній рівень доходів, а нижню межу для десятого дециля та верхню – для першого. У табл. 1.6 наведені деякі показники нерівності доходу в Україні у 1999–2013 рр.

Графічним зображенням функції розподілу доходів є крива Лоренца. Вона була запропонована американським економістом Максом Отто Лоренцом у 1905 р. як показник нерівності доходів населення. У прямокутній системі координат крива є опуклою донизу та проходить під діагоналлю одиничного квадрату, розташованого у I координатній чверті (рис.1.7). Кожна точка на кривій відповідає такому твердженню (за варіантом побудови для України): «20 відсотків найбіднішого населення отримують лише 10% доходу».

У випадку рівного розподілу кожна група населення має дохід, пропорційний до її чисельності. Такий випадок описується лінією рівності (*line of perfect equality*) — прямою, яка поєднує початок координат та точку (1; 1). У випадку повної нерівності (коли лише один член суспільства має дохід) крива (*line of perfect inequality*) спочатку співпадає з оссю абсцис, а потім з точки (1; 0) «злітає» до точки (1; 1), але це є умовні «абсолютні» випадки. В реальності крива Лоренца розташовується між кривими рівності та нерівності. Криві Лоренца застосовують для опису розподілу не лише доходів, а й майна домогосподарств, часток ринку для окремих фірм у галузі, природних ресурсів за окремими країнами тощо.

*Коефіцієнт Джині* — статистичний показник, який свідчить про міру розшарування суспільства країни або регіону за якоюсь ознакою (наприклад, річним доходом). Крива Лоренца та коефіцієнт Джині можуть використовуватися для оцінки нерівності за накопиченим багатством. Розрахувати коефіцієнт Джині можна як відношення площі фігури, утвореної кривою Лоренца, та лінією рівності до площі трикутника, утвореного кривими рівності та нерівності.

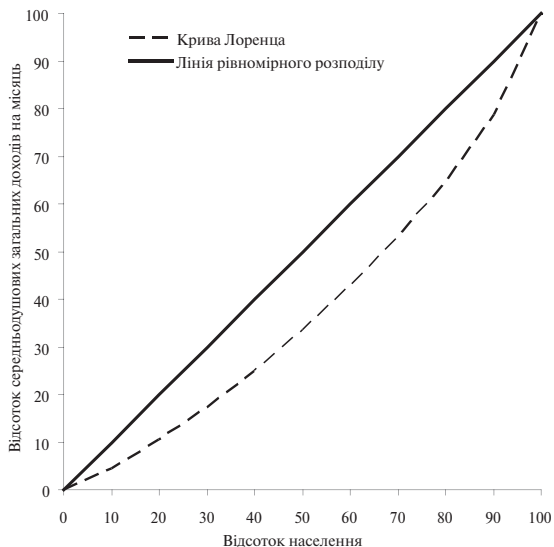


Рис. 1.7. Нерівність розподілу середньодушових загальних доходів на місяць за децильними (10%-ми) групами населення (ОУЖД, 2013 р.)

Крім коефіцієнта Джині серед показників нерівності, які характеризуються чутливістю до диференціації у різних частинах розподілу витрат (доходів), належать Індекс середньологарифмічного відхилення Тейла  $E(0)$ , найбільш чутливий до нерівності у нижній частині розподілу, та Індекс ентропії Тейла  $E(1)$ , найбільш чутливий до нерівності у верхній частині розподілу.

Таблиця 1.6. Деякі показники нерівності доходу в Україні, у 1999—2013 рр. (розрахунки за домогосподарствами для середньодушових сукупних доходів, у дол. США)

Коефіцієнт	1999	2005	2008	2009	2010	2013
Джині	0,28	0,30	0,29	0,29	0,27	0,27
Децильний коефіцієнт фондів	6,17	6,94	6,80	6,36	5,64	5,74
Квільтільний коефіцієнт фондів	4,19	4,63	4,49	4,28	3,92	3,89
Децильний коефіцієнт концентрації доходів	3,53	3,83	3,72	3,45	3,32	3,24



Всі ці характеристики нерівності можуть бути застосовані до більшості розподілів ознак за одиницями сукупності населення (домогосподарств) та ефективно визначені за даними макрорівня.

Обмеженням оцінки з використанням коефіцієнтів фондів та коефіцієнтів Джині є те, що вони надають лише один показник загальної нерівності, зростання якого може бути обумовлене змінами у розподілі доходів, які мають принципово різні варіанти пояснень: 1) збагачення заможного населення без зміни у доходах середніх та низькодоходних груп; 2) зниження доходів бідного населення без суттєвої зміни доходів середніх та заможних верств; 3) поляризація доходів середньої частини спектру, коли найвищі та найнижчі доходи не змінюються, доходи нижче медіанного рівня зменшуються, а вище нього зростають; 4) зміщення медіанного значення угору або донизу з відповідним стисканням спектра доходів вище або нижче медіани та розтягуванням протилежної частини спектра доходів.

Зміни доходів різних груп населення можуть бути обумовлені дією різних факторів і бути різноспрямованими. Тому аналіз зміни загальної нерівності не може дати адекватного пояснення реальним процесам.

Функцію логнормального розподілу у якості однієї з можливих форм опису асиметричних розподілів запропонували в ХІХ ст. англійські дослідники Ф. Гальтон та Д. МакАллістер, ідею яких розвинув їх співвітчизник Дж. Кептейн, а у Франції — Р. Жибра. Останній уперше застосував її до розподілу доходів та довів, що розподіл сімей та їх членів за доходом має правосторонню асиметрію та вирівнюється за логарифмічно нормальним розподілом. Логарифмічно нормальний (логнормальний) розподіл — це розподіл випадкової величини ( $x$ ), логарифм якої ( $\ln x$ ) підпорядкований нормальному закону розподілу. За малої дисперсії логнормальний розподіл близький до нормального. Механізм логнормального розподілу у прив'язці до розподілу зарплати та доходів населення докладно описаний Н. Рабкіною та Н. Римашевською: від розподілу працівників за «розрядом складності праці», що підпорядковується закону нормального розподілу, через розподіл працівників за оплатою праці, що підпорядковується закону логнормального розподілу, до розподілу населення за рівнем доходів, що також підпорядковується закону логнормального розподілу з більшою нерівномірністю<sup>21</sup>.

Наближення параметрів кривої до нормального розподілу має свідчити про більшу однорідність праці та справедливу її оплату (в залежності від здібностей). У дійсності криві розподілу доходів більшості сучасних суспільств мають логнормальний характер із подовженим «хвостом» у

<sup>21</sup> Рабкина Н.Е., Римашевская Н.М. О методике прогнозирования распределения доходов семей рабочих и служащих // Экономика и математические методы. — IV, вып. 5. — 1968. — С. 714—720.

бік концентрації більших доходів у меншій сукупності населення. Неоднорідність праці змінює форму оплати праці, а поширення доходів від власності та ренти, накопичення майна посилює ці тенденції.

На рис. 1.8 та 1.9 відображені криві розподілу середньодушових сукупних доходів у дол. США. Рис. 1.8 демонструє порядок розташування середніх величин, з яких найбільшою є середньоарифметична, меншу величину складає медіана, і найменшу — мода.

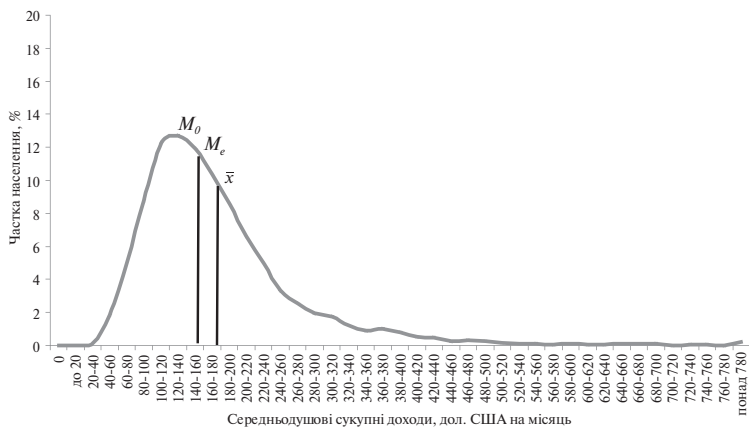


Рис. 1.8. Основні характеристики розподілу середньодушових грошових доходів населення в місяць (ОУЖД, 2013 р.)

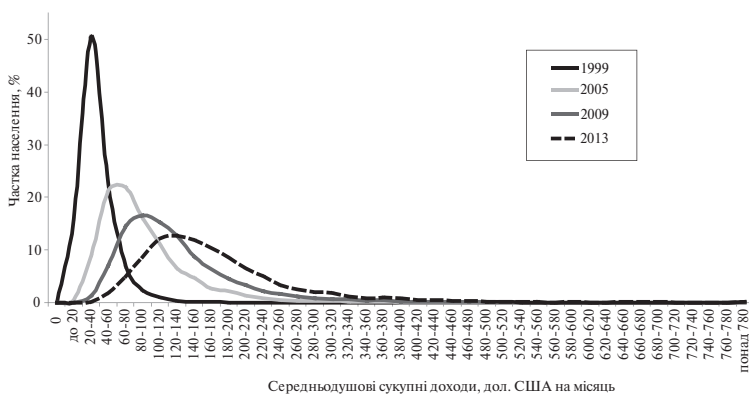


Рис. 1.9. Розподіл населення України за рівнем середньодушових сукупних доходів у місяць у доларах США (за даними ОУЖД)

На рис. 1.9 зображені зміни форми цієї кривої у часі (з 1999 до 2013 рр.). За цей період значно зросли середні значення та дисперсія, відбувся більший розкид значень та відповідне розтягування кривої.

У табл. 1.7 наведено зміни описових характеристик середньодушових доходів населення України за 1999—2013 рр., розрахованих у дол. США. Отже, за цей період середня є значення та медіана зросли майже у п'ять разів, мода — у дев'ять, дисперсія — у 26.

Таблиця 1.7. Описові статистики середньодушових грошових доходів населення, дол. США

Параметр	1999	2005	2008	2009	2010	2013
Середнє	37,32	91,89	129,48	132,56	148,86	178,19
Медіана	32,40	77,31	109,27	113,05	129,34	155,20
Мода	15,43	67,36	100,76	63,42	100,29	144,81
Дисперсія	504,55	11028,98	9199,88	10207,92	8824,28	13343,18
Мінімум	3,19	8,68	11,21	9,92	20,98	22,02
Максимум	609,33	6705,54	4673,74	3249,83	2991,58	3400,23

З середніх величин розподілу на кризову ситуацію найбільше відрегувала мода. Модальний дохід населення у 2009 р. знизився на 37%, у той же час медіанний та середній дохід цього року лише призупинили зростання.

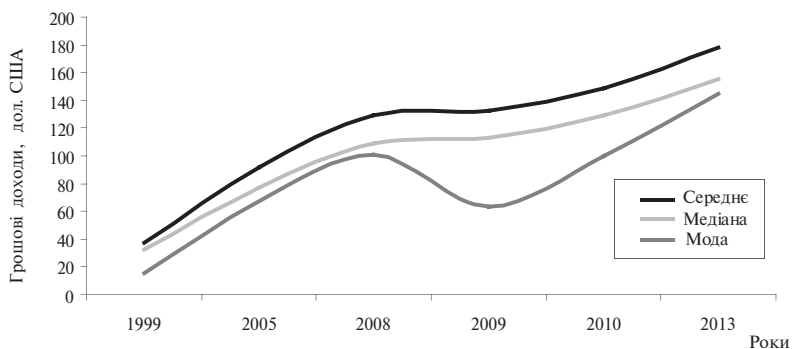


Рис. 1.10. Динаміка середніх величин розподілу

Як ми бачили, показники нерівності в Україні мають невисокі значення, спостерігаються навіть тенденції до зниження. Проте, існують принай-

мні дві специфічні проблеми вимірювання розподілу доходів та нерівності: 1 — значне поширення тіньового сектору, що обумовлює статистичне недо-врахування доходу, 2 — зміщення вибірки обстеження домогосподарств у бік бідного населення призводить до суттєвого недоврахування доходів заможних та багатих прошарків населення та, відповідно, викривлення показників нерівності. Вказані проблеми фахівці намагаються розв'язати шляхом процедур дорахування, що, безумовно, покращує якість даних, хоча, на жаль, не забезпечує їх достатньої надійності для точних оцінок нерівності. Тим не менш, доцільно приділити увагу коригуванню масивів даних обстежень, що використовуються для вимірювання нерівності. Фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України (відділу соціально-демографічної статистики) розроблені підходи, які дають змогу оцінити обсяги та доходи заможних верств населення шляхом спеціальних процедур дорахування. Для врахування неохоплених заможних верств населення у масиві мікроданих ОУЖД (2011 р.) з використанням процедури калібрації збільшується внесок (вага) заможних домогосподарств таким чином, щоб структура споживчих витрат домогосподарств відповідала структурі їхніх кінцевих витрат у Системі національних рахунків. Після застосування процедур калібрації статистичної ваги ОУЖД з метою узгодження структури споживання домогосподарств з даними кінцевих витрат СНР розподіл середньомісячного середньодушового загального доходу за децильними групами зазнає суттєвих змін: доходи останніх децильних груп істотно розрізняються до і після калібрації. Очевидно, що ця різниця пов'язана зі збільшенням чисельності групи заможних домогосподарств внаслідок застосування процедури мікроімітаційного моделювання (рис. 1.11).

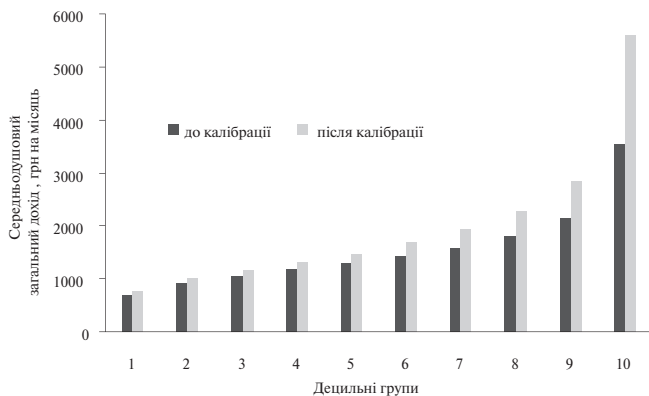


Рис. 1.11. Середньомісячний середньодушовий загальний дохід населення України у 2011 р. за даними ОУЖД до і після калібрації на структуру кінцевих витрат домогосподарств СНР

Для оцінки нерівності за доходами у змодельованій сукупності, скоригованій для кращого врахування заможних домогосподарств, використано індекси Джині і Тейла, як широко використовувані індикатори розшарування населення країни за рівнем доходу (табл. 1.8).

Таблиця 1.8. Значення показників нерівності для ОУЖД 2011 р. та змодельованого масиву домогосподарств

Показник нерівності	До калібрації	Після калібрації (з урахуванням заможних)
Індекс Джині	0,254	0,321
Індекс Тейла (1)	0,173	0,223
Індекс Тейла (0)	0,167	0,196

Таким чином, значення індексів, розрахованих за загальними доходами для сукупності домогосподарств (ОУЖД, 2011) та для змодельованого масиву домогосподарств, суттєво різні. Вищі значення показників нерівності в масиві після застосування процедури калібрації свідчать про більший рівень розшарування домогосподарств за рівнем доходів у змодельованому масиві, скоригованому для збільшення представленості заможних у загальній сукупності домогосподарств. Очевидно, що змодельовані значення показників нерівності є більш адекватними, ніж розраховані за даними ОУЖД.

У процесі вивчення параметрів нерівності важливо визначити, яка частина у загальній нерівності припадає на «нормальну» нерівність, а яка на «надлишкову». Як правило, «нормальна» нерівність формується серед активно залученого до економічних процесів населення. Надлишкова нерівність формується через відсутність або низькі доходи неспроможного населення, яке не залучене до економічної діяльності. Також надлишкова нерівність утворюється унаслідок лавиноподібного збагачення заможних в умовах недосконалої політики перерозподілу доходів (зростання багатства, як і бідності може мати спадковий характер — багаті люди створюють кращі можливості для своїх дітей, бідні їх погіршують). Уявлення про «нормальну» та «надлишкову» нерівність може дати аналіз внеску різних видів доходів населення у Джині-коефіцієнт (декомпозиція Джині). З наведених у табл. 1.9 даних видно, що з 1999 р. до 2013 р. відбулось суттєве підвищення ваги оплати праці (з 37,6% до 62,1%) та пенсій (з 11,6% до 21,7%), але суттєво зменшилася вага доходів від особистого підсобного господарства (ОПГ), як у натуральному (з 24,5% до 0,7%), так і в грошовому еквіваленті (з 6,1% до 2,4%). На перший погляд картина складається цілком прийнятно, і вона могла б свідчити про більш-менш «нормальну» нерівність. Однак необхідно мати на увазі, що у даному випадку ми отри-

муємо відомості лише про досліджувану сукупність населення. Забезпечивши можливість врахування «тіньових» доходів від зайнятості, а також доходів заможних та надбагатих верств населення, ми б отримали дещо іншу картину (імовірно внесок доходів від власності та ренти набули б більшої ваги).

Отже, нормальна нерівність безпосередньо пов'язана з економічними процесами, а надлишкова — опосередковано і залежить від толерантності суспільства до бідних та багатих, а також від інституційних умов. Таким чином, важливо розрізняти ці два види нерівності для забезпечення можливості ефективної реалізації політики перерозподілу доходів.

Таблиця 1.9. Внесок різних видів доходів у Джині-коефіцієнту, %  
(за даними ОУЖД)

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Оплата праці	37,6	47,5	58,4	53,0	64,4	57,8	56,7	62,1
Пенсії	11,6	11,4	9,2	20,7	15,1	22,9	21,1	21,7
Підприємницька діяльність	3,3	3,5	5,3	9,9	10,6	8,2	8,5	5,6
Допомоги	0,2	0,9	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0	-1,4	-2,1
Субсидії	0,9	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Пільги	3,4	2,5	2,6	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1
Грошовий дохід від ОПГ	6,1	7,7	6,0	4,2	1,8	2,4	3,4	2,4
Доходи від власності	0,3	0,9	1,0	0,6	0,4	0,6	0,6	0,7
Подарунки	2,8	5,1	5,7	5,2	4,8	4,9	6,0	4,6
Натур. дохід від ОПГ	24,5	12,5	5,9	2,7	0,1	0,5	0,4	0,7
Інші доходи	9,1	7,7	6,5	2,8	2,1	2,5	3,5	3,2
Сукупні доходи	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Джерело:* розраховано фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України (відділ досліджень рівня життя).

Роль державного регулювання зростає зі зростанням нерівності. Політика доходів служить одним із засобів централізованого впливу на загальний розмір доходу і на його розподіл. У цивілізованому суспільстві визнається право людей на певний стандарт добробуту. Засобом подолан-

ня нерівності та бідності є державна політика доходів, яка здійснюється за двома основними напрямками: регулювання доходів населення та перерозподіл доходів через державний бюджет. Практика регулювання доходів передбачає: встановлення гарантованого мінімуму заробітної плати, який має особливе значення для робітників із низькою кваліфікацією, молоді, жінок, іноземних робітників. Мінімальна заробітна плата також використовується як вихідна величина для визначення оплати праці більш кваліфікованих категорій працівників; регулювання верхньої межі зростання номінальної заробітної плати та стримування інфляції, стимулювання інвестицій та забезпечення конкурентоспроможної продукції; захист грошових доходів від знецінення шляхом індексації доходів (як на рівні держави, так і на рівні окремих підприємств). Політика перерозподілу доходів включає: акумуляцію грошових коштів у централізованому фонді для проведення соціальної політики шляхом стягування з населення прямих та непрямих податків. Тут теж є два напрями дій: регулювання розмірів фондів споживання (надання населенню більших соціальних гарантій шляхом фінансування системи освіти, охорони здоров'я, культури, фінансування системи соціального захисту), впровадження жорсткішої політики оподаткування; або зниження податків (забезпечення населенню більший вибір щодо витрачання власних коштів). Дуже важливо визначити оптимум державного втручання для того, щоб вирівнювання доходів не призводило до зниження ефективності економіки в результаті надмірного податкового навантаження та його несправедливого розподілу.

### 1.5. Державні податки та видатки як засоби забезпечення соціальної справедливості

З економічної точки зору забезпечення соціальної справедливості можливе за допомогою справедливої бюджетної та податкової політики. Державні податки та видатки впливають на розподіл доходів, покладаючи навантаження на одних людей і надаючи блага іншим. Бюджетна та податкова політика має будуватися на основі перерозподілу податкових платежів між платниками, які мають різні можливості. Напрацювання напрямів реформування системи оподаткування має відбуватися із врахуванням того, що серед платників присутні різні групи, поєднані між собою за здатністю однаковою мірою нести податковий тягар.

Бюджетно-податкова політика є основоположною ланкою державного регулювання. Дослідження її — важливий компонент оцінки середовища реалізації соціальної політики. Бюджетні відносини характеризують фінансові відносини між підприємствами, населенням та державою,

пов'язані з формуванням та використанням централізованого фонду, призначеного для спільного споживання. Бюджет характеризує перерозподіл національного доходу на здійснення економічної та соціальної політики, розвиток освіти, науки, культури, забезпечення обороноздатності та управління. Тобто саме в бюджеті визначаються основні державні пріоритети економічної та соціальної політики.

Статистична оцінка державного бюджету вивчає процес мобілізації частини національного доходу та її використання в інтересах суспільства і охоплює такі складові: аналіз виконання плану доходів та видатків; вивчення обсягів, структури та закономірностей зміни елементів доходної та видаткової частин; дослідження взаємозв'язків показників формування та виконання бюджету з основними соціально-економічними показниками.

У *доходах* бюджету відображаються відношення, які виникають між платниками податків та державою. Будь-який податок розглядається як економічна категорія, що виконує дві основних функції: фіскальну, за допомогою якої формується бюджетний фонд, та економічну, що впливає на відтворення, стимулюючи або стримуючи розвиток, посилюючи або послаблюючи накопичення капіталу, розширюючи або стримуючи платоспроможність населення.

Витрачання державного бюджету — це економічні відносини, які виникають у процесі розподілу бюджетних коштів на потреби господарства та виконання функцій держави. Видатки уряду розглядаються як сума урядових закупівель товарів та послуг і трансфертних платежів. Урядові закупівлі — це закупівля зброї, будівництво, оплата праці вчителів, пожежників, міліції тощо. Трансфертні платежі — виплати, які перерозподіляють кошти, отримані від платників податків, на користь певних груп населення у вигляді різних видів допомоги, пільг, субсидій населенню. Трансферти і закупівлі впливають на розподіл ресурсів. Якщо через урядові закупівлі суспільство перерозподіляє ресурси від приватного споживання до суспільного, то через трансферти уряд лише змінює структуру споживання приватного сектору і не впливає на збільшення суспільного споживання за рахунок особистого. Вважається, що в результаті цього державне втручання в економіку буде більш ефективним у разі зміни обсягів урядових закупівель, аніж трансфертів.

Нижче наведена оцінка останніх тенденцій виконання бюджету, складена за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень<sup>22</sup>.

Темп зростання видатків *зведеного бюджету* 2013 р. різко знизився і становив 102,7% порівняно з 118,2% у 2012 р., 110,3% у 2011р. та 123,0%

---

<sup>22</sup> Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік / ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. — К. : Нора-Друк, 2014. — 80 с.



у 2010 р. (рис. 1.12). Частка видатків зведеного бюджету у ВВП становила 34,8%. Видатки соціального спрямування у 2013 р. зросли на 9% у порівнянні з 2012 р., і становили 64,4% загальних видатків зведеного бюджету. За період з 2009 р. це є найвищим показником. Зростання в основному відбулось за рахунок збільшення соціальних видатків місцевих бюджетів (рис. 1.13), питома вага соціальних видатків у місцевих бюджетах склала 86,3%, і також є рекордною за останні роки.

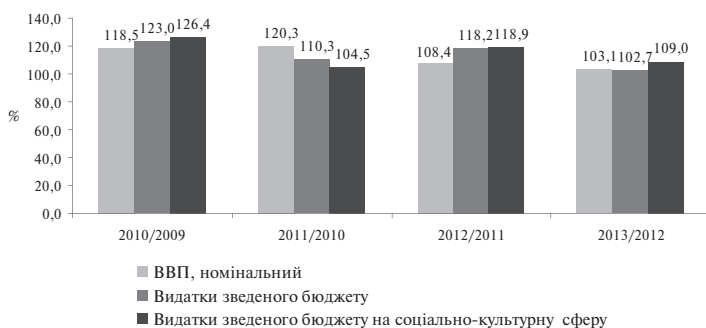


Рис. 1.12. Темпи зростання ВВП і видатків зведеного бюджету за 2010—2013 рр.

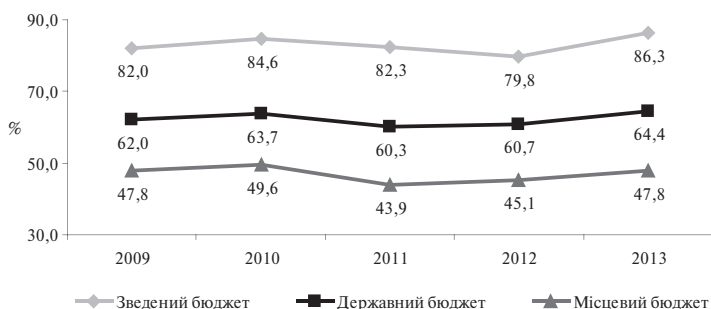


Рис. 1.13. Частка видатків соціального спрямування у структурі видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів за 2009—2013 рр.

Таке збільшення частки видатків на соціально-культурну сферу не можна вважати позитивним, оскільки воно відбулось за рахунок значного скорочення темпів видатків на житлово-комунальне господарство. У 2013 р. їх обсяг у зведеному бюджеті досяг 7,7 млрд грн (менше за рівень

докризисного 2008 р.), а частка цих видатків у місцевих бюджетах знизилася на 2,5 п. (до 1,5%). Динаміка видатків державного бюджету представлена на рис. 1.14: найбільш помітне зростання відбулось за статтею «соціальний захист та соціальне забезпечення» — на 17,7%, переважно за рахунок зростання видатків на соціальний захист пенсіонерів, а саме на покриття дефіциту Пенсійного фонду (кошти державного бюджету у 2013 р. склали понад чверть загальних доходів Пенсійного фонду — 61,5 млрд грн<sup>23</sup>); на 13,8% зросли видатки на загальнодержавні функції (значна частина зростання відбулась за рахунок видатків на обслуговування боргу); на 13,5% зросли видатки на охорону здоров'я; на 7,5% — на громадський порядок, безпеку та судову владу.

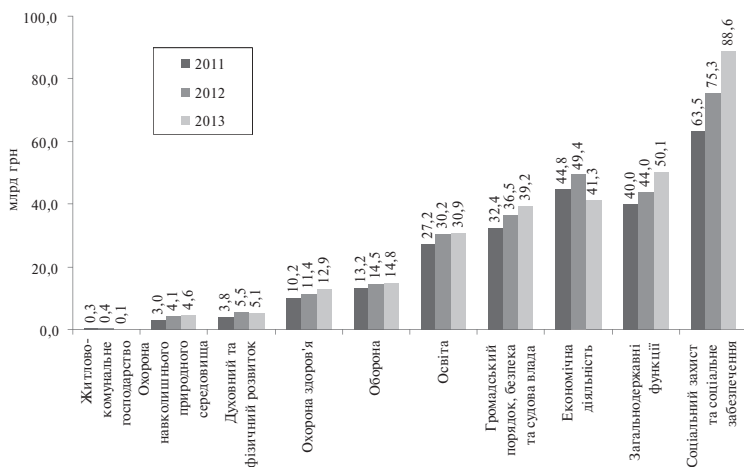


Рис. 1.14. Динаміка видатків державного бюджету за 2011—2013 рр. у розрізі функціональної класифікації

Більшість видатків *місцевих бюджетів* традиційно спрямовується на соціально-культурні сферу. Їх загальний обсяг збільшився на 6,6%. Серед них найбільшими є видатки на освіту (33,9%), соціальний захист та соціальне забезпечення (25,7%), охорону здоров'я (22,1%). Видатки місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації за 2012—2013 рр. представлено на рис. 1.15.

<sup>23</sup> Постанова КМУ від 11.11.2013 р. № 101 «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік».

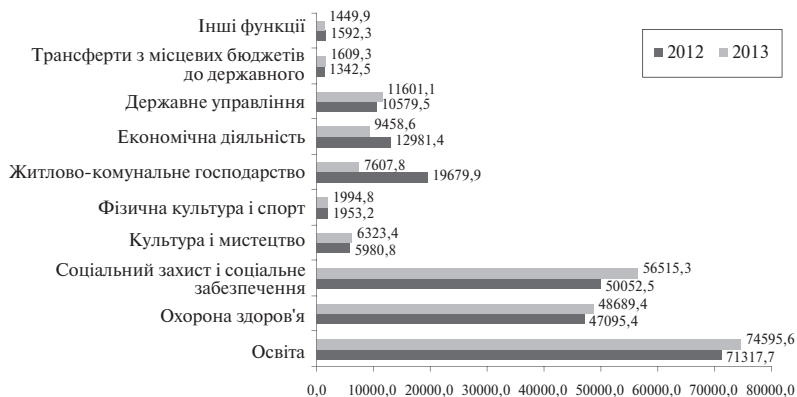


Рис. 1.15. Видатки місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації за 2012—2013 рр.

У 2013 р. частка міжбюджетних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів становила 52,4%. За останні п'ять років темпи зростання трансфертів значно випереджали темпи зростання доходів місцевих бюджетів (рис. 1.16).

Це обумовлює серйозні проблеми щодо реалізації функцій місцевого самоврядування, однак, разом зі збереженням високого рівня дотаційності місцевих бюджетів, у 2013 р. ця частка стало меншою на 2,8 п. На відміну від попередніх років відбулося зменшення на 6,9% обсягів міжбюджетних трансфертів, темп зростання трансфертів вперше (за період з 2008 р.) був нижчим, ніж доходів місцевих бюджетів.



Рис. 1.16. Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів за 2008—2013 рр.

2014 рік відзначився для України загостренням фінансової кризи. Доходи державного бюджету скорочувалися, державні видатки забезпечувалися шляхом «друкарського верстату». За умов, коли державні видатки складають майже 50% ВВП, виникає неминуча необхідність їх скорочення, що безумовно має негативний вплив на сприйняття та самопочуття населення.

У 2015 р. очікується значне скорочення видатків за рахунок видатків на державне управління (ліквідація або об'єднання міністерств та відомств), переведення багатьох видів соціальної підтримки (особливо це стосується пільг) на виключно адресні принципи надання з обов'язковою перевіркою нужденності, об'єднання фондів соціального страхування (включаючи Пенсійний), роздержавлення науки тощо.

Ведення воєнних дій і політична нестабільність спричинюють відволікання значних коштів від реалізації соціальних зобов'язань. Поширення платних послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, придбання житла), скорочення обсягів соціальної підтримки та категорій, які мають право на таку підтримку, негативно віддзеркалюються на суспільному настрої та провокують поширення відчуття соціальної несправедливості.

За таких умов особливо важливою для збереження соціальної стабільності є відкритість бюджетного процесу та залучення громадськості до обговорення дій влади. Необхідно також реформування міжбюджетних відносин у напрямі створення стимулів для місцевої влади до нарощування власних надходжень та ефективного використання місцевих ресурсів.

**Податкова політика** є засобом регулювання доходів, який має прагнути до оптимального співвідношення між ефективністю суспільного виробництва та соціальною справедливістю. Основним інструментом зменшення нерівності у розподілі доходу та майна є прогресивний прибутковий податок. Однак надмірне вирівнювання доходів призводить до послаблення стимулів до праці та протидіє функціонуванню ринкових механізмів господарювання, а надмірна диференціація обумовлює зростання соціальної напруженості, поглиблює соціальні конфлікти. Значне розшарування населення України за рівнем доходів, коли заможні верстви (яких у загальній структурі населення меншість) мають набагато вищий рівень доходів, ніж відносно бідна більшість суспільства, вимагає ґрунтовного аналізу рівня податкового навантаження для всіх верств населення України. Зважаючи на досвід розвинутих країн, де здійснення більшої частини податкових внесків до бюджетів перекладено на плечі найзаможніших верств населення, актуальним постає питання дослідження податкового навантаження на домогосподарства України та його розподілу в залежності від характеристик домогосподарств.

Сучасна система оподаткування в Україні характеризується великою кількістю податків, зборів та обов'язкових платежів податкового характеру. Структура надходжень зведеного бюджету за 2010—2013 рр. наведена у табл. 1.10.

Отже, останнім часом питома вага податкових надходжень у зведеному бюджеті складає близько 80%. Основним прямим загальнодержавним податком є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Його частка у надходженнях зведеного бюджету складає 15—16%, а у сумі податкових надходжень на неї припадає близько 20%. Активно використовуються у формуванні бюджетних ресурсів держави непрямі податки (на додану вартість, акцизний податок і податок на міжнародну торгівлю), які у сумі складають понад 50% загальної суми податкових надходжень до зведеного бюджету. Велику питому вагу серед усіх податків та податкових платежів, які наповнюють бюджет, має податок на додану вартість (ПДВ). Його частка у надходженнях зведеного бюджету складає близько 30%. Цей податок, хоча і не є прямим, значно впливає на доходи домогосподарств. ПДВ лягає тяжким тягарем не тільки на підприємство, а й на кінцевого споживача, тобто на домогосподарства (вставка 1.4).

Третім за обсягом є податок на прибуток підприємств. Протягом останніх трьох років його питома вага у доходах бюджету дещо зменшилась, що свідчить про несприятливі економічні тенденції.

**Вставка 1.4.** Купуючи сировину і матеріали, необхідні для виробництва продукції, підприємство вже сплачує 20%, які надходять до державного бюджету. Реалізуючи свою продукцію, підприємство бере з покупців понад ціну ще 20% її вартості, які також йдуть державі. Вже тільки ці наведені факти переконливо свідчать про несправедливість ПДВ у соціальному плані, оскільки цим податком обкладаються не одержані підприємством доходи, а його витрати, пов'язані з виробництвом, причому підприємство, в кінцевому випадку, сплачує лише різницю між сплаченими та одержаними сумами ПДВ, а решту платять покупці продукції, які є кінцевими споживачами. В результаті купівельна спроможність населення різко падає через зростання цін, рівень споживання скорочується, а отже, скорочується і обсяг виробництва, водночас полегшуючи доступ на внутрішній ринок дешевим імпортним товарам і сприяючи тим самим інвестуванню в економіку іноземних держав, а не підтримці вітчизняного виробника. *(Із звіту про НДР «Формування інформаційного забезпечення, розробка та апробація методичних підходів до аналізу та прогнозу податкового навантаження на доходи домогосподарств на мікрорівні, визначення його ефективного розподілу» / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012 р.)*

Таблиця 1.10. Структура надходжень зведеного бюджету України за 2010—2013 рр.

Доходи	2010		2011		2012		2013	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Всього надходжень зведеного бюджету, <i>млрд грн</i>	314,4	100	398,3	100	445,5	100	442,8	100
Податкові надходження	234,4	74,6	334,7	84	360,4	80,9	353,8	79,9
податок з доходів фізичних осіб	51,0	16,2	60,2	15,2	68,2	15,3	72,2	16,3
податок на прибуток підприємств	40,4	12,8	55,1	13,8	55,7	12,5	54,9	12,4
збори за спеціальне використання природних ресурсів	—	—	—	3,7	17,4	3,9	28,8	6,5
податок на додану вартість	86,3	27,5	130,1	32,7	139,0	31,2	128,4	29
акцизний податок	28,3	9,0	33,9	8,5	38,3	8,6	36,8	8,3
податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	8,6	2,7	10,5	2,9	13,4	3	13,3	3
рентна плата	—	—	21,1	5,3	17,4	3,9	5,8	1,3
інші податкові надходження	—	—	7,6	1,9	11,1	2,5	13,7	3,1
Неподаткові надходження	—	—	—	15	—	18,2	—	19,2
Цільові фонди	—	—	—	0,3	—	0,2	—	0,2
Інші надходження	—	—	—	0,1	—	0	—	0,3

Податкове навантаження (далі — ПН) на доходи домогосподарств є важливим фактором ефективності державної податкової політики. Цей фактор прямо та опосередковано впливає на розвиток національної економіки, стимулює або стримує економічну активність суб'єктів господарювання, прискорює або уповільнює зростання валового внутрішнього продукту та може бути однією з важливих причин виникнення кризових явищ в економіці, і як наслідок — у суспільстві<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Дропа Я., Чабан І. Податкове навантаження та його вплив на економіку України // Формування ринкової економіки в Україні. — 2009. — Вип. 19. — С. 213—218.

Теорія оптимального оподаткування, розроблена в зарубіжній економічній літературі, обґрунтовує вибір тієї чи іншої податкової політики, відкритий або прихований розрахунок компромісного варіанта між ефективністю та справедливістю.

Для вимірювання загального рівня податкового навантаження на економіку в цілому може бути використаний комплексний узагальнений показник частки сумарної величини всіх податкових платежів у ВВП (при його первинному і вторинному розподілах), який розраховується на основі системи національних рахунків СНР. В Україні (як і в багатьох інших країнах світу) тягар непрямих податків розподіляється приблизно в таких пропорціях: населення (домашні господарства) — близько 70%, державні установи і організації, які надають безплатні послуги населенню — 12—15%, виробники (підприємства) — 15—17%.

Однією з найбільш прогресивних методик розрахунку податкового навантаження визнано методику, запропоновану Світовим Банком, згідно з якою експерти оцінюють рейтинги країн за такими показниками:

- кількістю податкових платежів;
- часом, необхідним для розрахунку та сплати податків;
- загальною (сумарною) ставкою оподаткування.

За результатами досліджень Світовий Банк оголосив у 2008 р. українську систему оподаткування однією з найобтяжливіших у світі, а за рівнем податкового навантаження Україна посіла одне з останніх місць у рейтингу. Таке низьке місце в рейтингу Україна посіла навіть не зважаючи на те, що податковий коефіцієнт (відношення усіх сплачених податків і соціальних відрахувань до величини ВВП) є в Україні невисоким (31,6%) та ставить її на один шабель поруч з Японією (25,8%), США (26,4%), Ірландією (28,4%), Туреччиною (31,1%), Австралією (31,5%), Росією (33,8%) Португалією (33,9%)<sup>25</sup>.

До податків, які сплачують домогосподарства, належать прямі податки (податок з доходів фізичних осіб, внески на соціальне страхування, податок з власників транспортних засобів, плата за землю, державне мито, податок на промисел тощо) і непрямі податки (ПДВ, акцизні збори, мито).

<sup>25</sup> Селівестрова І.О., Скупова Т.В. Податкове навантаження на суб'єктів господарювання в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2009\\_1/Skupova\\_109.htm](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2009_1/Skupova_109.htm)

<sup>26</sup> Мельник Д.М. Обмежуюча та стимулювальна роль податків // Фінанси України. — 2006. — № 1. — С. 31—37.

<sup>27</sup> Іванов Ю.Б., Єськов О.Л. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : монографія. — Х. : ІНЖЕК, 2007. — С. 110.

Варто враховувати, що хоча в Україні більшість податків стосуються юридичних осіб, однак за рахунок ефекту переміщення податкового навантаження «левова» частка податкових доходів держави у кінцевому підсумку оплачується фізичними особами та домогосподарствами. Платежі фізичних осіб забезпечують майже 80% податкових доходів зведеного бюджету України<sup>26</sup>.

Податкове навантаження на фізичних осіб в Україні підтримується на рівні 38—42% при тому, що річний валовий внутрішній продукт на душу населення становить менше 1000 дол. США. Необхідно зазначити, що у розвинутих країнах світу, де рівень доходу на душу населення становить понад 25 тис. дол. США, рівень податкового навантаження на фізичних осіб становить 40—50%, тоді як у країнах із низьким рівнем доходу на душу населення відповідний показник дорівнює 20—30%. Порівняння переконливо свідчить, що рівень податкового навантаження на фізичних осіб в Україні є високим і потребує перегляду у напрямі зменшення шляхом зниження чинних податкових ставок<sup>27</sup>.

Не менш важливою проблемою є нарахування на фонд оплати праці — рівень ставок тут також непомірно високий. Тому підприємства й фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності — ухиляються від легального нарахування заробітної плати найманим працівникам. Вони здійснюють виплати під виглядом доходів, які не оподатковуються прибутковим податком, зокрема натуральні виплати, видача грошей у конвертах, тоді як легальна частина заробітної плати не рідко є на рівні, а то й нижче від мінімальної<sup>28</sup>.

Проблемою вітчизняної податкової системи є велика кількість податкових пільг і змінюваність їх переліку. Пільга в оподаткуванні — це зменшення та (або) звільнення від оподаткування певних суб'єктів підприємництва, галузей, регіонів тощо. Надання податкових пільг має на меті стимулювання розвитку певних видів діяльності, галузей, окремих підприємств, регіонів; регулювання цін з боку держави; забезпечення конкурентоспроможності стратегічно важливих з точки зору держави товарів перед дешевшими та якіснішими імпортними товарами<sup>29</sup>. Система пільг в Україні не тільки не стала достатньою мірою стимулювальним важелем для розвитку тих напрямів підприємництва, які цими пільгами користуються, а й створила нерівномірне податкове навантаження на

<sup>26</sup> Ковалюк О.М. Важливий крок до зменшення податкового тягаря в Україні // *Фінанси України*. — 2004. — № 1. — С. 55—62.

<sup>29</sup> Корнус В.Г. Пільги з податку на додану вартість та нерівномірність податкового навантаження // *Фінанси України*. — 2004. — № 1. — С. 20—21.

<sup>30</sup> Звіт про НДР «Формування інформаційного забезпечення, розробка та апробація методичних підходів до аналізу та прогнозу податкового навантаження на доходи домогосподарств на мікрорівні, визначення його ефективного розподілу» / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012 р.



суб'єкти господарювання. При цьому значна частина таких пільг не має достатнього соціально-економічного обґрунтування, а беззаперечними лідерами за кількістю пільг є податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств.

На основі методів мікромоделювання фахівці Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України<sup>30</sup> дослідили залежність навантаження домогосподарств податком на додану вартість від їхніх доходів, місця проживання та наявності дітей. Результати демонструють такі тенденції (рис. 1.17): зі зростанням доходів домогосподарств зростають абсолютні обсяги та зменшується частка сплаченого ПДВ. Частка сплаченого ПДВ домогосподарствами першої децильної групи у 1,8 разів перевищує відповідний показник десятої децильної групи, в той час як за абсолютними обсягами ПДВ 10% найбагатших домогосподарств сплачують лише в 1,4 рази більше порівняно із 10% найбідніших домогосподарств.

Результати, представлені у табл. 1.11 показують, що податкове навантаження суттєво розрізняється за місцевістю проживання та типами сімей (в залежності від наявності дітей): найвищі показники навантаження спостерігаються у великих містах та у домогосподарствах з дітьми. Якщо закономірність щодо місцевості проживання можна пояснити вищими доходами мешканців великих міст (що в принципі є нормальним), то підвищене податкове навантаження домогосподарств з дітьми, очевидно, є неправильним із точки зору прагнення до соціальної справедливості.

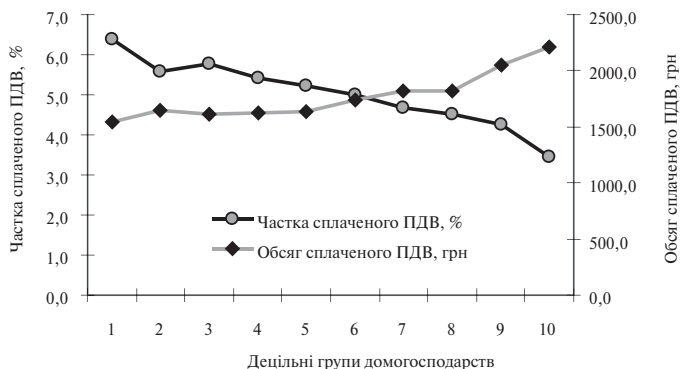


Рис. 1.17. Абсолютні та відносні показники сплати ПДВ при придбання продуктів харчування за децильними групами домогосподарств (ОУЖД, 2010 р.)

Таблиця 1.11. Податкове навантаження на доходи домогосподарств за типами та місцем проживання домогосподарств (ОУЖД, 2011 р.)

Тип та місце проживання домогосподарства	Податкове навантаження на домогосподарства	Частка ПДФО у грошових доходах, %	Частка сплаченого ПДВ у грошових доходах, %
Україна	17,98	6,84	11,10
Велике місто	20,19	8,22	12,00
Мале місто	17,84	7,09	10,70
Сільська місцевість	15,00	4,70	10,30
Домогосподарства з дітьми	20,75	9,29	11,45
Домогосподарства без дітей	16,29	5,35	10,94

Оцінюючи чинну в Україні систему оподаткування з точки зору забезпечення соціальної справедливості, можна зробити такі висновки: існує надмірним загальне податкове навантаження на населення і несправедливий його розподіл між різними групами населення (в залежності від доходу та демографічного складу). Особливо це стосується непрямих податків, які включені в ціни товарів та послуг і їх розмір для платника прямо не залежить від його доходів. Їх основний недолік — регресивний характер, або зворотно-пропорційна залежність від платоспроможності споживачів. Внаслідок цього непряме оподаткування важким тягарем лягає на населення з низькими доходами, оскільки більша його частина пов'язана з придбанням продуктів харчування та інших товарів першої необхідності. У зв'язку з тим, що структура споживання є різною для різних шарів населення, принцип справедливого оподаткування може бути реалізований через диференційований підхід до встановлення непрямих податків на окремі товари та послуги.

Розвиток ідеї справедливості оподаткування також вимагає кращого обґрунтування прогресивної шкали з одночасним визначенням розміру неоподаткованого мінімуму, виходячи з того, що кожний член суспільства має право на речі та послуги, необхідні для його існування. Ідея про недоторканість тієї частини доходу, яка йде на задоволення найнеобхідніших потреб людини, втілена у законодавстві всіх країн, які мають прибутковий податок. Він має визначатися в залежності від середніх потреб населення, рівня інфляції, фіскальних потреб держави. Встановлений українським законодавством неоподатковуваний мінімум у розмірі

17 грн давно втратив своє соціальне значення і не відповідає принципу справедливого оподаткування.

Загальне зниження податкового навантаження та його більш справедливий перерозподіл є необхідними умовами виходу України з економічної кризи, що має призвести до позитивних зрушень як в економічній, так і соціальній сферах. Поступове зниження податкового навантаження на фізичних осіб сприятиме підвищенню платоспроможного попиту населення та його інвестиційної активності, стимулюватиме розвиток виробництва, а підвищення реальних доходів платників податків збільшить податкову базу. З другого боку, більш справедливий розподіл податкового навантаження сприятиме соціальній довірі та стабільності суспільства.

Важливим чинником соціального характеру є моральні зобов'язання щодо сплати податків на користь держави. Державна влада має постійно вишукувати джерела отримання коштів, одночасно забезпечуючи необхідні соціальні видатки. Бюджетно-податкова політика повинна бути відкритою, публічною та зрозумілою пересічному платникові податків, для того, щоб забезпечувати готовність населення нести свій податковий тягар.

## Розділ 2. МЕТОДОЛОГІЯ РОЗРОБЛЕННЯ Й ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ

### 2.1. Соціальне програмування як інструмент соціальної політики

Соціальна політика держави має здійснюватися на основі певного плану дій, що становить послідовність тих чи інших заходів. Отже, повинен існувати механізм їх реалізації. Таким механізмом може стати державне програмування економічного й соціального розвитку. Державне економічне програмування можна розглядати як одну з форм державного регулювання економіки. Його завдання полягає у комплексному використанні всіх елементів соціальної та економічної політики держави для досягнення поставленої мети. Програмування передбачає формулювання цілей, а також визначення матеріальних і фінансових засобів їх реалізації. Об'єктами таких програм можуть бути регіони або території, галузі соціальної сфери, окремі групи населення тощо. Зрозуміло, що коли об'єктом програми є соціальна сфера, то мова йде про соціальні програми. Програма є найбільш придатною формою реалізації політики у разі виникнення або загострення певної соціальної проблеми (виникнення «раптової бідності», зниження платоспроможності населення у разі значного зростання тарифів, масового безробіття у зв'язку з економічним спадом тощо), необхідності розв'язання проблем «цільових» категорій населення (дітей-сиріт, осіб з інвалідністю, багатодітних сімей тощо) або конкретних територій, наприклад, монофункціональних міст.

Програмування як засіб державного регулювання в капіталістичних країнах набуло значного розвитку у 50-х роках ХХ сторіччя. Соціалістичні країни на той час розвивали методи народногосподарського планування, проте навіть у такому плануванні, командно-адміністративному за сутністю, також використовувалися методи програмування або, точніше, програмного планування. У радянській економічній літературі 1970-х років, присвяченій питанням програмного планування та управління, в різних модифікаціях наведено визначення програми як взаємоузгодженого комплексу заходів різноманітного характеру, спрямованих на досягнення

однієї або декількох цілей плану<sup>1</sup>. Відмінність програми від плану визначена тим, що програма повинна бути спрямована на досягнення певної великомасштабної цілі, мати міжвідомчий або міжгалузевий характер, а план орієнтований на відомство чи організацію та складається з програм, у яких бере участь це відомство.

Програмування як засіб державного регулювання відрізняється від планування меншою жорсткістю, переважно рекомендаційним, а не обов'язковим характером. Якщо плани містять обов'язкові для досягнення результати, то програми ґрунтуються на прогнозних оцінках. Програми, на відміну від планів, не передбачають командно-адміністративних дій щодо окремих господарських одиниць або елементів програми, вони передбачають лише використання економічних важелів.

У Радянському Союзі також діяв ряд соціальних програм у сучасному їх розумінні (програми пенсійного забезпечення, соціального страхування, допомоги сім'ям з дітьми тощо), але щодо них не застосовували термін «програма». Спільним у цих розуміннях є те, що і ті, й інші програми існували як системи взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розв'язання різних соціальних проблем і досягнення певного соціального ефекту для тих груп населення, на які спрямована дія кожної програми.

Дуже близьким за значенням до терміна «програма» є термін «проект». Проект як правило визначають як комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом певного часу при встановлених ресурсних обмеженнях. Якщо проект спрямований на досягнення соціальних цілей, а саме: реформування або вдосконалення соціального захисту, охорону здоров'я, освіту тощо, тоді мова йде про соціальний проект. «Проект» відрізняється від «програми» більшою структурованістю, обов'язковою визначеністю щодо термінів початку та закінчення проекту (програма може мати початкову дату, але не мати конкретної дати закінчення, наприклад постійно діюча програма соціального страхування або житлових субсидій), обмеженістю ресурсів (як правило, обсяг ресурсів визначається на проект в цілому з розбивкою на окремі етапи та види робіт). Проект, на відміну від програми, як правило, має вищий рівень інноваційності.

У західних публікаціях, присвячених державному регулюванню, соціальні програми розглядаються як програми перерозподілу доходів або програми бюджетних витрат на соціальну підтримку. Зазвичай виокремлюють два основні види соціальних програм (або програм перерозподілу): програми державної допомоги та програми соціального страхування.

---

<sup>1</sup> Алексеев А.М., Козлов Л.А., Крючков В.Н. Моделирование экономических программ. — М., 1976. — 280 с.

У даному дослідженні пропонується поняття «програма» вирізняти за такими критеріями: спрямованість на вирішення певної соціальної проблеми, наявність певного контингенту охоплення, забезпеченість фінансовими та організаційними ресурсами.

Процес соціального програмування і саму «соціальну програму» варто розглядати з точки зору системного підходу — загальнонаукової методології якісного дослідження і моделювання різноманітних об'єктів як систем.

Таким чином, соціальна програма являє собою систему, тобто певну сукупність об'єктів та процесів, що називаються компонентами, які взаємопов'язані та взаємодіють, утворюючи ціле з такими якостями, що не притаманні окремим його компонентам (складникам).

Результатами соціальної програми, як правило, є покращення рівня або якості життя певних груп населення.

Як будь-якому системному об'єкту «соціальній програмі» притаманні всі його властивості, а саме — цілісність, ієрархічність та інтегративність. Цілісність — це властивість, яка полягає у тому, що зміна будь якого компонента системи впливає на всі інші її компоненти і призводить до зміни системи в цілому; і навпаки, будь-які зміни системи позначаються на всіх її компонентах. Ієрархічність системи полягає у тому, що її можна розглядати як елемент системи більш високого порядку, а кожний її елемент у свою чергу також є системою. І нарешті, інтегративність означає, що система характеризується властивостями, яких не мають її окремі елементи, і навпаки — елементам притаманні властивості, відсутні у цілої системи.

Соціальну програму як системний об'єкт можна представити у вигляді схеми (рис. 2.1). Входи (ресурси) програми — це компоненти, що надходять із середовища. За допомогою входів відбувається вплив середовища на програму. Виходи, або кінцевий продукт програми — компоненти, які передає програма зовнішньому середовищу. За допомогою виходів програма може впливати на середовище.

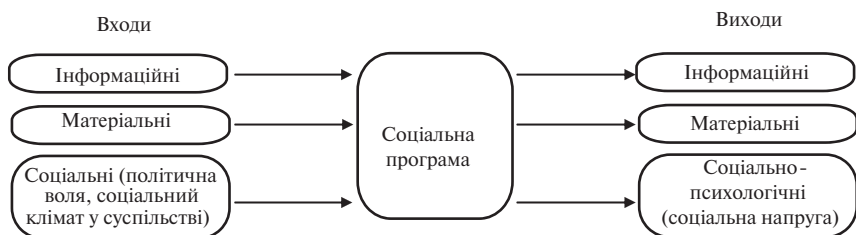


Рис. 2.1. Системна схема соціальної програми

Кожна соціальна програма виконує свою функцію і має свою мету. Функція задається системі зовні і показує, яку роль ця система виконує по відношенню до більш загальної системи, до якої вона входить як складова частина разом із іншими системами, що є для неї середовищем.

Ціль соціальної програми, виходячи з системного підходу, це бажаний стан її виходів, а саме покращення рівня та/або якості життя населення чи окремих його груп.

Соціальна програма, як будь-яка система, має певний склад. Компоненти програми — це окремі програмні дії або заходи. Компоненти програми не існують незалежно один від одного, а мають певні зв'язки. Ці зв'язки можуть бути зовнішніми або внутрішніми по відношенню до програми. Компоненти програми можуть бути зв'язані між собою безпосередньо або опосередковано, через інші компоненти. Зв'язки разом із компонентами визначають стан і структуру програми. Структуру програми, таким чином, можна уявити як сукупність компонентів та їхніх внутрішніх зв'язків.

Програми можуть функціонувати стабільно, або піддаватися флуктуаціям (коливанням, змінам). Стабільність функціонування програми порушується зовнішніми чинниками. Іноді така дія зовнішніх факторів настільки дестабілізує функціонування програми, що виникає необхідність втручання у дію програми з метою перешкоджання її можливого руйнуванню. Руйнівні флуктуації в функціонуванні соціальних програм виникають через наявність дефіциту ресурсів (входів) — інформаційних, матеріальних або соціальних (відсутність політичної волі, несприятливий соціальний клімат у суспільстві).

Методологія економічного програмування виходить із економічної теорії Кейнса — засновника концепції державного регулювання. Вона використовує низку аналітичних процедур цієї теорії, які у багатьох випадках є відправною точкою для розробки інструментарію державного програмування.

Методологічною основою розробки соціальних програм можна назвати метод системного аналізу, який являє собою (хоча і не в найширшому розумінні) методологію прийняття рішень. На різних стадіях розробки програм застосовуються процедури ситуаційного аналізу, розробки сценаріїв, економіко-математичного моделювання.

Оскільки об'єктом даного дослідження є державна соціальна політика, то серед інших потрібно виокремити категорію «Державна соціальна програма». Держава, виходячи з об'єктивної необхідності або інтересів держави (забезпечення економічної та соціальної стабільності, можливостей розвитку, міжнародного авторитету, інтеграції у світовий економічний і соціокультурний простір), є ініціатором впровадження певних

соціальних програм. В основі будь-якої державної програми лежить перерозподіл державних коштів.

Узагальнюючи численні підходи до визначення «програми» та «соціальної програми», для категорії «державна соціальна програма» пропонуємо таке визначення: «Державна соціальна програма — система взаємопов’язаних дій або заходів, спрямованих на покращення рівня або якості життя певних контингентів населення, ініціюється державою і базується на перерозподілі коштів у системі державних фінансів».

Загальна структурно-організаційна схема будь-якої соціальної програми наведена на рис. 2.2.

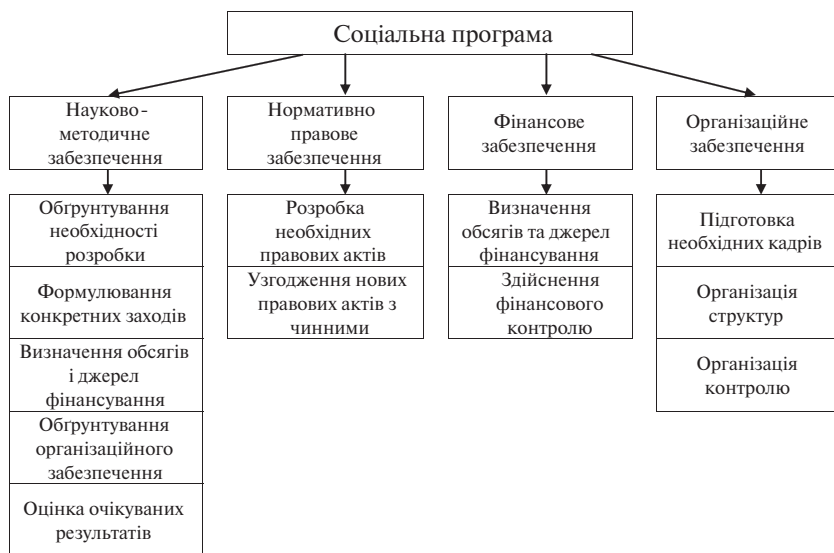


Рис. 2.2. Структурно-організаційна схема соціальної програми

Методологією розробки державних соціальних програм є органічна єдність логіки розробки соціальних програм, специфічних методологічних принципів та підходів, а також системи показників, що використовуються у процесі розробки і позначають завдання та цілі соціальних програм.

У вужчому розумінні методологію розробки програм можна розглядати як сукупність найбільш важливих теоретичних принципів і методів, що використовуються у процесі програмування, які забезпечують перехід



від пізнання закономірностей розвитку об'єктів програмування до їх використання для регулювання соціальної сфери.

Методологія розробки програм дозволяє відповісти на такі запитання:

1. Якими є цілі розвитку об'єкту програмування?
2. Якою має бути послідовність процесу прийняття рішень?
3. Яким вимогам мають відповідати програми?
4. Які методологічні підходи мають застосовуватись до вирішення певних проблем програмування?
5. За допомогою якої системи показників і методів можна забезпечити оптимізацію програм?

Вирішення будь-яких проблем державного регулювання, і, отже, програмування, має певну логіку. Логіка розробки програм полягає в упорядкованій послідовності, взаємоузгодженості й обґрунтованості процедур програмування.

Можна виділити такі структурні елементи логіки програмування:

1. Визначення та формулювання цілі або системи цілей, які має досягти суб'єкт програмування;
2. Аналіз вихідного рівня розвитку об'єкту програмування, уточнення його параметрів;
3. Визначення обсягів та змісту ресурсів, які будуть потрібні для розробки та впровадження програми;
4. Аналіз можливих проблем та наслідків у результаті впровадження програми.

Соціальне програмування, його логіка спирається на певні закономірності, які складають принципи програмування. До принципів соціального програмування можна віднести:

1. Принцип єдності економіки та політики. Сенс його полягає у виконанні вимоги, згідно з якою розробники програм мають виходити з цілей політики, сформульованої суб'єктами управління. Розробка та впровадження програм неможливі без наявності політичної волі. Разом з тим, програми мають бути узгоджені з економічними можливостями держави.
2. Принцип наукової обґрунтованості та ефективності рішень. Він означає необхідність врахування дії всієї системи законів розвитку суспільства. Розробники програм мають виходити із сутності, змісту і форм проявів економічних законів ринку, а також законів розвитку соціальних відносин. Цей принцип також передбачає глибоке вивчення і практичне використання досягнень сучасної науки, удосконалення інформаційного та методичного забезпечення.

3. Принцип поєднання загальних та локальних інтересів. Передбачає необхідність узгодження інтересів різних класів, соціальних груп, суспільства в цілому з метою уникнення підвищення соціальної напруги у суспільстві.

4. Принцип єдності процесу розробки, можливості та контролю виконання програм. Його зміст полягає у тому, що розробники програм мають у процесі розробки прагнути забезпечити внутрішню узгодженість усіх розділів та показників, точність розрахунків та можливість контролю.

**Класифікація соціальних програм.** Соціальні програми, як і всі інші види програм (економічні, науково-технічні, екологічні та ін.), можна класифікувати за певним комплексом класифікаційних ознак. Класифікувати соціальні програми можна за різними критеріями: спрямованістю, територіальним масштабом, термінам дії, рівнем комплексності.

За спрямованістю програми поділяються на такі види:

- спрямовані на попередження негативних соціальних наслідків будь-яких процесів або явищ (програми соціального страхування);
- спрямовані на подолання негативних соціальних явищ або процесів — програми адресної допомоги, житлових субсидій, соціальної допомоги одинакам або інвалідам;
- спрямовані на розвиток будь-якої соціальної сфери, або соціальної групи (розвиток молоді, покращення здоров'я нації тощо). Ці програми не обов'язково вирішують можливі або наявні проблеми, вони можуть бути пов'язані з політичними пріоритетами або суспільною значущістю цієї сфери.

Варто зазначити, що програми *попередження* й *програми* подолання є переважно універсальними типами, які застосовуються у багатьох країнах світу за подібними схемами. Переважно ці програми мають постійний або довготривалий характер і діють на національному рівні. Програми розвитку є специфічними програмами, кожна з них розробляється за своєю схемою. Ці програми мають обмежений термін дії, можуть бути різними за масштабністю.

- За термінами дії: короткострокові (на 1—2 роки), середньострокові (3—5 років), довгострокові (8—10 років та більше); постійно діючі: програма соціального страхування, програма адресної допомоги малозабезпеченим верствам, програма допомоги сім'ям з дітьми.
- За масштабністю можна виділити глобальні, регіональні, національні, територіальні програми.

- За рівнем комплексності: спрямовані на вирішення певних проблем конкретних категорій населення за допомогою обмежених дій, наприклад, програма безкоштовних обідів для молодших школярів або програма пільгового зубопротезування для пенсіонерів. Такі програми не обов'язково мають вигляд окремого затвердженого документу, вони навіть можуть бути складовими частинами інших (комплексних програм). Інші програми охоплюють комплексні цілі, часто ієрархічні, які передбачають комплексні заходи задля досягнення цілей, а також консолідацію та узгодження дій багатьох організацій.

Окремий вид програм складають Державні цільові програми (далі ДЦП) — «комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням»<sup>2</sup>.

Державні програми також розрізняються за такими складовими:

- проблема, яку вирішує програма;
- коло осіб, охоплених даною програмою;
- критерії, за якими визначаються контингенти охоплених;
- принципи надання допомоги;
- джерела фінансування програми;
- керування здійсненням програми.

**1. Проблеми, на вирішення яких спрямовані державні соціальні програми.** Основні проблеми, на які спрямована більшість соціальних програм — це імовірні соціальні ризики. Термін «соціальний ризик» зазвичай розуміють як ризик втрати заробітку в разі відсутності попиту на працю, або втрати здатності до праці. Соціальні ризики характерні для працевлаштованої частини населення, яку захищають програми соціального страхування. Соціальні ризики (імовірність настання страхової події) можна розрахувати.

Друга проблема — це збідніння, що не пов'язане із втратою заробітку. Збідніння може бути обумовлено суб'єктивними, об'єктивними причинами або їх сукупним впливом.

Ще одна група проблем — наслідки стихійного лиха, екологічної катастрофи тощо. Такі події не можна передбачити і вони не залежать від особи.

<sup>2</sup> Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 25. — ст. 352.

Визначення проблем, або кола подій, на які поширюється програма, залежить від багатьох факторів, але найвагомішими є економічні умови та соціально-політичні орієнтації країни. Адже за обмежених ресурсів неможливий захист від усіх видів ризиків. Найпоширенішими є програми, які передбачають захист від соціальних ризиків. Таким чином можна виділити кілька типів подій, від наслідків настання яких повинні захищати населення відповідні державні програми:

- старість, інвалідність або втрата годувальника;
- хвороба або пологи;
- нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання;
- безробіття;
- збіднілість;
- нужденність сімей з дітьми;
- втрати (моральні та фізичні) через стихійне лихо або катастрофу.

Перший тип подій є довготривалим ризиком; людина, яка втратила працездатність через інвалідність або старість, не набуде її знов і тому має сподіватися на підтримку суспільства протягом тривалого часу; дещо іншим є ризик, пов'язаний із втратою годувальника, оскільки вдова може знову вийти заміж, а діти стати дорослими (батьки померлого, зрозуміло, свій статус не змінять), але все ж таки на це потрібний час.

Ризик втрати доходів, пов'язаний з іншим видом подій (непрофесійним захворюванням та пологами) є, на відміну від першого, коротко-строким. Термін надання допомоги, як правило, обмежується не стільки медичними критеріями, скільки соціально-економічними. Зокрема, в багатьох країнах існують обмеження терміну надання допомоги у випадку захворювання протягом календарного року.

Третій вид ризику втрати доходів обумовлений настанням каліцтва або смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання. Це також довготривалий ризик. Програмами соціального захисту обов'язково передбачається і грошова, і медична допомога.

Четвертий тип подій, від настання яких захищають населення, — безробіття. У більшості країн існують цілком самостійні програми, незалежені від інших складових системи соціального захисту. Допомога надається виключно в грошовій формі.

П'ятий тип подій може бути пов'язаний з недостатніми стандартами оплати праці або слабкою системою пенсійного забезпечення, коли ті, хто працює або пенсіонери можуть потрапити до категорії бідних. Ці причини не залежать від людини. Інші причини — недостатня конкурентоспроможність на ринку праці, що не дозволяє знайти роботу економічно

активній особі, а період виплати допомоги по безробіттю для якої вже закінчився.

Шостий тип подій, пов'язаних з ризиком втрати доходів — це народження дитини, виховання дітей у неповній сім'ї, народження трьох або більше дітей. Відповідні види допомоги надаються на більш-менш тривалий час у рамках загальної системи соціального захисту.

Останній тип подій пов'язаний із втратою здоров'я, майна або моральних втрат через стихійні лиха або аварії. Відповідні види допомоги можуть бути як одноразові (компенсація за втрачене майно), так і постійні (безоплатне лікування, пільги на транспорт).

**2. Коло осіб, охоплених програмою.** Поширення програми на населення країни визначаються її економічними можливостями та проблемами, які вона вирішує. Так, програми можуть поширюватися лише на громадян країни чи на всіх її мешканців, на тих, хто працює за наймом, або на всі категорії економічно активного населення, на окремі соціальні групи — бідне населення, сім'ї з дітьми, пенсіонери, інваліди тощо. Зокрема, за умовами програми загальнообов'язкового соціального страхування вона поширюється на всіх працівників незалежно від форми власності та виду діяльності. Програма житлових субсидій охоплює сім'ї, витрати яких на житлово-комунальні послуги перевищують певний відсоток їхнього сукупного доходу.

Захист окремих осіб або сімей, на яких поширюється дія програми, відбувається одним або кількома способами:

- у формі грошової допомоги, що має відшкодувати частину доходу, втраченого внаслідок похилого віку, інвалідності або смерті, хвороби або пологів, нещасного випадку на виробництві, безробіття, або у випадку збідніння;
- у формі надання соціальних послуг;
- у формі пільг — звільнення (повне або часткове) від оплати транспорту, послуг зв'язку, житлово-комунальних послуг тощо;
- у формі натуральної допомоги — безплатні обіди, забезпечення ліками, одягом тощо.

**3. Критерії відбору.** Для одержання допомоги необхідно відповідати певним вимогам, які можна поділити на дві основні групи:

- подія, від наслідків якої захищає програма, повинна відбуватися (настання пенсійного віку, смерть годувальника, безробіття, хвороба, нещасний випадок на виробництві, народження дитини, втрата роботи тощо);
- доходи сім'ї або особи є нижчими від встановленого мінімуму.

**4. Принципи надання допомоги.** Є два основних принципи надання соціальної підтримки: універсальний та адресний.

Універсальний принцип передбачає надання допомоги всім особам, на яких розповсюджується програма внаслідок настання певних обставин: досягнення пенсійного віку, хвороба, втрата роботи тощо.

Надання допомоги за універсальним принципом є менш дорогим і простішим видом з точки зору процедури, ніж надання допомоги на адресній основі. Однак цілком можливим є попадання до категорії одержувачів тих, хто у дійсності допомоги не потребує.

Адресний принцип означає спрямування допомоги певним контингентам населення. Вітчизняний термін «адресність» тут повинен відповідати за змістом англomовному терміну «Target assistants», і означає надання допомоги строго визначеним цільовим групам, але в дійсності він використовується в значенні «перевірки доходів» чи «перевірки потреби». Таким чином, адресність означає в цьому контексті тільки одне — надання допомоги виключно тим реципієнтам, які змогли підтвердити, що їхні доходи не перевищили певного рівня. Значення межі, до якої відбувається доплата при наданні адресної допомоги, пов'язане з можливостями бюджетів, тому поріг незмінно виявляється набагато нижчим від прожиткового мінімуму (близько 25% мінімуму).

Надання допомоги до недавнього часу відбувалось переважно за категорійним принципом. Категоріальне адресування не передбачає перевірки доходів, для отримання допомоги необхідно належати до певної категорії населення — багатодітних сімей, одиноких матерів, безробітних тощо.

Саме приналежність до тієї чи іншої категорії населення дозволяє громадянам одержувати соціальну допомогу. Повна інвентаризація всіх категорій — досить важка задача, за приблизною оцінкою в Україні налічується понад сотні категорій, які за законом користуються правом на допомогу або пільги.

Цей підхід за рядом параметрів виявився малоефективним, тому акцент у рішенні проблеми соціальної допомоги поступово переноситься на забезпечення адресності. Адресність соціальної допомоги має на меті максимально забезпечувати допомогою тих, хто її потребує (горизонтальна адресність) та виключати можливість доступу до коштів соціальної допомоги тих, кому вона не призначена (вертикальна адресність).

У категорійних схемах увага акцентується на причинах бідності — передбачається, що більшість людей може себе забезпечити за рахунок роботи або ж одержати страхову допомогу (пенсію) у випадку втрати роботи, хвороби і з настанням старості. Допомога за потребою повинна надаватись тим нечисленним особам, що не входять у ці групи (напри-

клад, інваліди, сліпі тощо). В основі такого підходу закладено різницю між «бідними, які заслуговують на підтримку» (наприклад, удови з маленькими дітьми) і тими, хто її не заслуговує. Цей підхід лежав, наприклад, в основі «нового курсу» у США в 1930-х рр. і закону про допомогу бідним (Poor Law) у Великій Британії. У класичному звіті Беверіджа 1942 р. були визначені вісім поважних причин бідності.

Некатегорійні схеми розглядають усі різноманітні групи можливих одержувачів допомоги, включаючи тих, хто здатний забезпечити себе, дуже бідних і усіх, хто виявляється між цими «крайніми станами» — таких більшість. Ці схеми концентруються на результаті, а не на причині бідності; класифікація ж може бути складена тільки в залежності від гостроти проблеми (ступеня потреби у коштах). Загальновизнано, що основний недолік цих схем — потреба в перевірці доходів. Усі відомі методи тією чи іншою мірою виявляються несправедливими і призводять до дуже значних помилок включення, тобто надання допомоги особам, що не є бідними, і помилкам виключення, тобто відмовам бідним у наданні допомоги.

Перевірка потреби — надзвичайно дорога адміністративна процедура, що навряд чи може виявитися ефективною. Досвід країн, що розвиваються, показує, що застосування скільки-небудь складних (але більш надійних) методів стикається, насамперед, з обмеженнями — відсутністю обчислювальної техніки, офісного устаткування і надійного зв'язку. Повномасштабне застосування складніших технологій навряд чи стане виправданим, бо обсяги засобів, що навіть потенційно можуть бути розподілені через систему соціальної допомоги, у кращому випадку порівняні з витратами на «запуск» самої адміністративної процедури.

Ще одна вада адресності полягає у зниженні популярності заходів щодо боротьби з бідністю. Наприклад, перехід від універсальних продовольчих допомог у Шрі-Ланці до продовольчих талонів для бідних наприкінці 1970-х років спричинив у наступні роки значне зниження загально-го обсягу фінансування. У результаті бідні одержали більший шматок від меншого «пирога», тож їхній стан тільки погіршився.

Необхідно реалістично оцінювати можливості подолання помилок включення і виключення заявників у ході адресного призначення допомоги. Розроблена схема адресування може виявитись настільки дорогою, що додаткові витрати на контроль реального добробуту заявника багаторазово перевищать економічний ефект від виключення помилок. Крім того, саме по собі «включення» чи «виключення» значною мірою залежить від впроваджених індикаторів визначення бідності. Помилка може виникати в результаті некоректного використання визначення, і в цьому випадку вона не буде пов'язана з використанням неефективної процедури добору реципієнтів.

Складності, обумовлені вимірюванням доходів, і негативні стимули, обумовлені перевіркою дійсної потреби, можна якоюсь мірою перебороти перейшовши до «індикативного таргетування». За такого підходу обирається індикатор, що добре корелює з бідністю (наприклад, проживання у визначеній місцевості). Категорійний підхід також можна розглядати як варіант «індикативного таргетування» у тому випадку, якщо особи, віднесені до категорії одержувачів будь-якої допомоги або пільги, з високою імовірністю належать до числа бідних чи нужденних.

Географічні індикатори мають свої переваги — через величезні між-регіональні розходження в рівні життя. Істотна регіональна диференціація показників бідності, яка спостерігається в Україні, є наслідком відмінностей економічного розвитку, рівнів цін та оплати праці. Досвід країн, що розвиваються, показує, що місце проживання може вважатися досить ефективним індикатором, особливо у випадку, якщо географічно зони бідності визначені досить чітко. Наприклад, розподіл засобів з національного бюджету Індії почасти визначається міжрегіональними розходженнями в рівні бідності; регіональне таргетування активно використовується в Китаї й Індонезії.

З другого боку, до недоліків географічного таргетування можна віднести можливий відтік засобів до небідних, які проживають у бідних регіонах і втрату засобів, що повинні були б надійти до бідних, які мешкають у багатих регіонах. Крім того, географічне таргетування не може усунути внутрішньорегіональної нерівності у розподілі доходів, рівень якого дуже високий і в ряді «бідних» регіонів. Іншою проблемою є те, що регіональні показники бідності обчислюються на основі даних Обстеження умов життя домогосподарств, яке на сьогоднішній день не забезпечує високої надійності даних для невеликих територій, тому помилка може обумовлюватися виключно методичною недосконалістю визначення бідних регіонів.

Альтернативою індикативному (насамперед, географічному) таргетуванню може стати самотаргетування, за якого програма організована таким чином, що стимули до участі в ній можуть з'явитися тільки у бідних родин. За формальними ознаками така організація програм близька до так званого «заявного» принципу соціальної допомоги.

Одна з найбільш розповсюджених і давно відомих схем — організація суспільних робіт. Наприклад, програма «Продовольство в обмін на роботу» успішно практикувалася в Бангладеш. За деякими оцінками, майже три чверті учасників цієї програми були членами 25% найбідніших сільських домогосподарств. До числа механізмів самотаргетування відносять і дисципліну черги, що має найбільш багаті традиції у країнах колишнього Радянського Союзу, і субсидування базових продовольчих товарів найнижчої якості. Одним з основних обмежень під час застосування методу



самотаргетування виявляється виключення з числа учасників суспільних робіт тих незаможних, які фізично не можуть працювати (насамперед старих і хворих). Таким чином, допомога цим людям, виключеним із суспільних робіт, повинна ґрунтуватися на механізмі індикативного таргетування (тобто на категорійному принципі).

**5. Фінансування державних соціальних програм** здійснюється в Україні з таких трьох джерел: 1 — Державного бюджету; 2 — коштів місцевих бюджетів; 3 — державних цільових фондів (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань).

Державні цільові фонди перебувають у розпорядженні центральних і місцевих органів влади. Вони утворюються шляхом відокремлення видатків Державного бюджету на певні цілі, що мають першорядне значення для країни в цей момент, та шляхом формування спеціальних фондів, які мають самостійні джерела доходів. Цільові фонди певною мірою доповнюють Державний бюджет, мають строго цільове призначення і на інші потреби не використовуються. Цільові фонди як складова частина фінансів України на сьогоднішній день ще перебувають на стадії становлення.

Система керування реалізацією програми визначається на стадії її розробки, вона залежить від напрямку та змісту програми. Чим більш складною та розгалуженою є програма, тим складнішою є схема її керування. Керування державними соціальними програмами як правило закріплюється спеціальними нормативними актами. Основним органом, що керує здійсненням державних соціальних програм в Україні, є Міністерство соціальної політики. Мінсоцполітики України є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Положення про Міністерство соціальної політики України (затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 389/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>

## 2.2. Процедура розроблення соціальних програм

При розробленні будь-якої програми необхідно дотримуватися певної процедури, знанням якої має володіти розробник програми для забезпечення уніфікованого підходу, що підвищує якість та результативність роботи і сприяє взаємодії та взаєморозумінню між всіма суб'єктами, задіяними у розробці, оцінюванні та реалізації програми.

Процедура розроблення соціальної програми буде розглянута нижче на прикладі програми соціальної підтримки.

Необхідність розроблення будь-якої програми обумовлена наявністю певної соціальної проблеми. Первісно проблему формують на основі результатів моніторингових досліджень стану певного об'єкта або вважають як очікуваний результат запровадження певних дій, наприклад, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги. Вибір проблеми, на розв'язання якої буде спрямована майбутня програма, залежить від пріоритетів державної соціальної політики та стратегічних напрямів її реалізації.

Процедура розроблення програми складається з кількох основних етапів:

1. Виявлення та формулювання проблеми;
2. Визначення пріоритетів та цілей програми;
3. Вибір інструментів політики (формування альтернатив);
4. Перетворення альтернатив у конкретні плани.

Кожна з цих стадій вимагає створення та використання інформаційної бази. У табл. 2.1. наведені інформаційні потреби для розроблення будь-якої програми соціальної підтримки.

Отже, розроблення програми починається з поглибленого аналізу ситуації та визначення того, що саме необхідно змінити. Відповідно, інформаційну базу формують, виходячи з сутності проблеми, особливостей груп населення, на які передбачається спрямувати програмні заходи, кількості домогосподарств (сімей), що зазнають негативного впливу.

Як першочергові мають бути визначені ті проблеми, що наразі найбільше загрожують соціальній та національній безпеці. Якщо параметри соціального розвитку досягають критичних значень, зростає соціальна напруга, постає загроза соціального вибуху, то такі проблеми потребують негайного вирішення, навіть за рахунок інших напрямів соціальної політики.

Другими за чергою мають бути проблеми, розвиток яких може загрожувати соціальній та національній безпеці у близькому майбутньому.

Таблиця 2.1. Етапи розроблення програми соціальної підтримки та інформаційні потреби

Етапи формування	Інформаційні потреби
<p>1. Виявлення та формулювання проблеми:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Встановлення проблеми;</li> <li>1.2. Перевірка та аналіз інформації;</li> <li>1.3. Виявлення причин виникнення проблеми;</li> <li>1.4. Викладення проблеми;</li> <li>1.5. Формулювання мети програми (як правило — усунення виявленої проблеми)</li> </ol>	<p>Статистичні дані для аналізу ситуації; результати аналізу бідності в цілому та окремих (соціально вразливих груп).</p> <p>Інформація стосовно доходів, доступу до соціальних послуг, платоспроможності та суб'єктивних потреб соціально вразливих груп населення.</p> <p>Результати оцінювання чинних програм соціальної підтримки</p>
<p>2. Напрацювання рішення:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Формування можливих альтернатив;</li> <li>2.2. Вибір альтернатив на основі оцінки необхідних ресурсів, прямих та непрямих результатів;</li> <li>2.3. Обґрунтування способу адресації та форм надання підтримки;</li> <li>2.4. Розробка проекту програми</li> </ol>	<p>Міжнародний та вітчизняний досвід розв'язання визначених проблем. Інформація про ресурси, необхідні для реалізації кожної з альтернатив.</p> <p>Інформація про стан навколишнього середовища.</p> <p>Результати моделювання можливих наслідків реалізації кожної з альтернатив.</p> <p>Методологічні положення щодо розроблення відповідних документів</p>
<p>3. Узгодження проекту програми із замовником</p>	<p>Матеріали робочих зустрічей</p>
<p>4. Формування програмного документу</p>	<p>Нормативні документи. Методологічні положення щодо розроблення відповідних документів</p>

На довгострокову перспективу може бути відкладено вирішення проблем, що у найближчий час не несуть безпосередньої загрози безпеці держави.

Під час розробки соціальної програми завжди виникає питання вибору між ефективністю та справедливістю, тому перш за все необхідно визначитися з пріоритетами. Якщо вирішено, що захист нужденних сімей з дітьми є пріоритетом номер один соціальної політики держави, то і програми, відповідно, будуватимуться таким чином, щоб досягти максимального соціального ефекту саме для цієї групи населення, навіть якщо це дещо погіршить становище інших груп.

У технології програмування за ознакою ступеня структурованості проблеми розділяють на:

- 1) стандартні (добре структуровані, тобто зміни фактора-причини ведуть до однозначної зміни результативної ознаки);
- 2) структуровані (зв'язки мають кореляційний характер високого ступеня щільності);
- 3) слабо структуровані (з невисоким рівнем щільності зв'язків);
- 4) неструктуровані (зв'язок може бути встановлений тільки на основі логічного аналізу).

Більшість проблем у соціальній сфері не є стандартними, у кращому випадку вони структуровані. Якщо проблеми слабо структуровані або неструктуровані, можна обмежитись оцінкою обставин, що зумовлюють розробку програми.

На практиці, для зручності формування програми, часто розробляють «дерево проблем». Як приклад, на рис. 2.3 наведено «дерево проблем» розробки програми підвищення адресності надання соціальної допомоги.



Рис. 2.3. Дерево проблем (приклад)

На цьому самому етапі після визначення проблем необхідно з'ясувати всі сторони або групи, які можуть бути зацікавлені у розв'язанні цих проблем, тобто у реалізації програми. При цьому необхідно ідентифікувати не тільки тих, хто зазнає впливу програми, але й тих, хто може потенційно вплинути на її здійснення. Отже, розробники програми мають виконати «аналіз участі», а саме:

- сформувані перелік усіх осіб, груп, організацій, яких так чи інакше торкається проблема;
- розбити їх на категорії, наприклад: зацікавлені групи, індивіди, організації, органи влади і т. ін.;
- визначити пріоритети інтересів та позицій при аналізі проблеми;
- обрати найбільш важливі категорії;
- здійснити більш детальний аналіз за обраними групами.

**Визначення цілей та побудова «дерева цілей».** На цьому етапі має бути визначена *ціль високого рівня* програми, що являє собою очікувану довготривалу мету, досягненню якої повинна сприяти програма, а також *безпосередня ціль*, що відображає передбачений вплив програми на безпосередніх бенефіціарів як чітко сформульована *майбутня умова* (безпосередня ціль має бути тільки одна). Безпосередня ціль є позитивним відбитком центральної проблеми, яку у нашому випадку можна сформулювати як: «Підвищення адресності соціальної допомоги», а ціль високого рівня — як «Досягнення більшої соціальної справедливості у системі соціальної допомоги». Якщо, наприклад, центральною проблемою названо неефективний перерозподіл коштів на користь бідного населення, то метою політики може бути підвищення обсягів коштів, що потрапляють до цієї групи.

Далі визначаються цілі першого, другого, третього рівня, що конкретизують безпосередню ціль. Вони також виходять із проблем, окреслених у «дереві проблем», тільки сформульовані як позитивні положення. Зазвичай програмні цілі за рівнями формуються у вигляді результату, який необхідно максимізувати, або у вигляді небажаного ефекту, вплив якого має бути зведений до мінімуму.

Адекватність програми може бути визначена й оцінена тільки тоді, коли будуть конкретно сформульовані її цілі та завдання (бажано у вигляді кількісних показників) та визначені строки реалізації. Вибір кількісних показників оцінювання ефективності вирішення проблеми (функціонування програми) і саме оцінювання не завжди є простим. Однак, якщо проблема добре усвідомлена та чітко сформульована, то труднощі практично не виникають.

Для узгодження цілей всіх рівнів потрібен жорсткий економіко-логічний аналіз. При цьому цілі нижчого рівня мають забезпечувати досягнення цілей вищого рівня. Досягнення цілей усіх рівнів має бути контрольованим за допомогою певних індикаторів.

Індикатори, що використовуються для контролю виконання програм, повинні:

- якнайкраще відповідати природі сфери дії програми;
- охоплювати всі без винятку результати, що очікуються від здійснення програми;
- забезпечувати (наскільки це можливо) кількісне вимірювання досягнення поставленої мети;
- мати чітко визначений об'єкт охоплення (контингент населення, певна мережа закладів, певні регіони тощо).

Завдяки реалізації вищезазначених умов вимірювані цілі програми перетворюються в очікувані результати.

**Пошук альтернатив є наступною стадією.** Необхідність пошуку *альтернативних* програм диктується потребою у виборі найефективнішої з них, тобто тієї, що за найменших витрат забезпечуватиме досягнення поставленої мети. Інформаційна база, що відповідає цій стадії, стосується впливу, можливості застосування й ефективності різних заходів, її створення передбачає аналіз чинної політики, історичного досвіду, зокрема вивчення міжнародного досвіду стосовно впливу соціальної політики (наприклад, різних заходів активної або пасивної політики). Пошук і аналіз альтернатив можна здійснювати експертним шляхом, також для цього доцільно застосовувати математичне моделювання. На основі методів мікромоделювання з використанням мікроданих обстежень населення можна досліджувати вплив політики реформ на становище різних груп населення.

Пропозиції щодо можливих альтернатив можуть виходити з таких джерел:

- 1) від фахівців зацікавлених міністерств, які пропонують початковий набір варіантів для дослідження;
- 2) від інших «зацікавлених груп» (громадських організацій, засобів масової інформації тощо);
- 3) від самих розробників соціальної програми.

Як майбутні ймовірні рішення розробники перевіряють:

- варіанти, пов'язані зі зміною масштабів програм;
- комбінації кількох альтернатив;
- модифікації, спрямовані на усунення недоліків раніше прийнятих рішень.

Світова практика показує, що число альтернатив, як правило, не перевищує 5—6. Збільшення їх кількості призводить до підвищення обсягу розрахунків та ускладнює вибір, а зменшення скорочує обґрунтованість вибору.

Цей етап передбачає деталізоване бюджетування, визначення необхідних ресурсів, порівняння альтернативних витрат. Програмні витрати поділяються на капітальні вкладення та поточні витрати. Капітальні вкладення — це одноразові витрати, що змінюються залежно від масштабів програми. Поточні витрати — це витрати, що залежать від тривалості програми, наприклад витрати на утримання персоналу.

*Прийоми, застосовувані для аналізу витрат:*

- а) дослідження концентрується на найбільших витратах і тих, що найбільш варіюють від альтернативи до альтернативи;
- б) за кожною альтернативою виокремлюють фіксовані та змінні витрати; до останніх належать тільки ті, що змінюються від варіанту до варіанту;
- в) виявляють «потоплені витрати», тобто ті, що вже були зроблені раніше, їх виключають із аналізу;
- г) розглядають усі витрати, що стосуються програми, незалежно від джерел надходження;
- д) враховують можливі доходи від програми, що можуть частково компенсувати витрати.

**Перетворення вибраних альтернатив у конкретні плани.** На цьому етапі спочатку визначається стратегія програми, для чого:

- здійснюється оцінка ступеня можливості реалізації різних варіантів;
- обирається одна з альтернатив як стратегія програми;
- якщо розробники програми не можуть досягти домовленості, вносяться додаткові критерії або зміни до найбільш перспективної програми шляхом доповнення або виключення окремих елементів «дерева проблем».

У подальшому формується система заходів, необхідних для досягнення цілей програм, визначається адресність цих заходів (хто і коли має їх виконувати), у разі необхідності будується графік реалізації програми.

Заходи, передбачені програмою, повинні задовольняти таким вимогам:

- мати конкретний, а не загальний характер;
- окреслювати базову структуру і стратегію програми, уникати визначення детальних заходів;
- обов'язково ув'язуватися з визначеними цілями та забезпечувати їх досягнення.

На цьому етапі визначається необхідне забезпечення програми. При цьому розрізняють такі види забезпечення: інформаційне, програмне, технічне, організаційне, фінансове, правове, методичне.

Для виконання кожної програми визначаються організаційні структури, передовсім створюється цільова оргструктура для реалізації та контролю за впровадженням програми. Організаційне забезпечення потребує насамперед відповіді на запитання: чи встановлена персональна відповідальність як за програму в цілому, так і за окремі її частини? Також необхідно чітко визначити:

- які кваліфіковані спеціалісти залучені на кожному етапі розробки та реалізації програми;
- хто розробляє часткові завдання у рамках програми і хто передає їх до виконання;
- хто визначає обсяги витрат і строки за окремими завданнями;
- хто і в якій формі звітує перед керівництвом.

Трудові ресурси соціальної програми як важливий елемент організаційного забезпечення її виконання у визначений термін та з лімітованими витратами часто є слабким місцем як у якісному, так і у кількісному аспекті. Тому під час формування штату спеціалістів необхідно визначити:

- за якими ознаками добирається персонал для проекту (професійні знання, здатність працювати у команді (особливо на стадії розробки), керівні здібності та ін.);
- робота над програмою є основною професійною діяльністю або додатковим навантаженням;
- чи має можливість особа, яка відповідає за будь-яку частину програми, відмовитися від послуг працівників, що не впоралися з роботою.

Важливою складовою розробки соціальних програм є оцінювання *зовнішніх факторів* або передумов, що можуть сприяти успіху реалізації програми, але знаходяться поза сферою контролю її керівництва.

Зовнішні фактори виходять з «дерева цілей», формулюються як позитивні положення, пов'язані з різними рівнями матриці програми й розподілені відповідно до значущості та імовірності.

Як інструмент для складання програми доцільно використовувати матрицю програми. Розглянемо приклад розроблення програми підвищення адресності соціальної допомоги (табл. 2.2, 2.3).



Таблиця 2.2. Загальна структура матриці програми

<b>1. Ціль високого рівня</b> Завдання високого рівня, у розв'язання якого програма має зробити внесок	<b>1. Показники</b> Індикатори (прямі або непрямі) для перевірки ступеня досягнення цілі високого рівня	<b>1. Зовнішні передумови</b> Важливі події, умови або рішення, необхідні для досягнення цілі у довгостроковій перспективі
<b>2. Безпосередня ціль</b> Очікуваний ефект від результатів програми	<b>2. Показники</b> Індикатори (прямі або непрямі) для перевірки ступеня досягнення безпосередньої цілі	<b>2. Зовнішні передумови</b> Важливі події, умови або рішення, необхідні для досягнення безпосередньої цілі
<b>3. Результати</b> Результати, які повинно гарантувати керівництво програми	<b>3. Показники</b> Індикатори (прямі або непрямі) з перевірки ступеня досягнення гарантованих результатів	<b>3. Зовнішні передумови</b> Важливі події, умови або рішення, необхідні для досягнення результатів
<b>4. Заходи</b> Заходи, які проводяться у ході реалізації програми та сприяють досягненню результатів	<b>4. Ресурси</b> Товари, послуги, фахівці, необхідні для проведення заходів	<b>4. Зовнішні передумови</b> Важливі події, умови або рішення, необхідні для проведення заходів

Таблиця 2.3. Матриця програми підвищення адресності соціальної допомоги

<b>1. Ціль високого рівня</b> Досягнення більшої соціальної справедливості у системі соціальної допомоги	<b>1. Показники</b> Рівень абсолютної бідності	<b>1. Зовнішні передумови</b> Прийняття реформ населенням, прийняття реформ владою
<b>2. Безпосередня ціль</b> Підвищення адресності соціальної допомоги	<b>2. Показники</b> Помилки «включення» і «виключення»	<b>2. Зовнішні передумови</b> Професійна робота соціальних інспекторів; мінімізація можливості приховування населенням своїх реальних доходів

<p><b>3. Результати</b></p> <p>Підвищення охоплення допомогою бідного населення. Скорочення охоплення допомогою небідного населення. Скорочення рівня бідності за критерієм прожиткового мінімуму. Скорочення загальних масштабів бідності</p>	<p><b>3. Показники</b></p> <p>Частка отримувачів допомоги у бідному населенні. Частка отримувачів допомоги у небідному населенні. Рівень бідності за критерієм прожиткового мінімуму</p>	<p><b>3. Зовнішні передумови</b></p> <p>Економічне обґрунтування встановленого розміру прожиткового мінімуму</p>
<p><b>4. Заходи</b></p> <p>Впровадження нової методики визначення реальної нужденності населення. Внесення змін у законодавство. Реорганізація інституту соціальних інспекторів. Навчання персоналу</p>	<p><b>4. Ресурси</b></p> <p>Матеріальні ресурси. Людські ресурси: фахівці з розробки методики, юристи, викладачі</p>	<p><b>4. Зовнішні передумови</b></p> <p>Висока кваліфікація фахівців. Забезпеченість матеріальними ресурсами</p>

Етап розроблення програми завершує формування документа — проєкта програми, що містить такі елементи:

1. Аналіз ситуації та обґрунтування актуальності проблеми, на розв’язання якої спрямована програма.
2. Цілі програми.
3. Результати.
4. Заходи.
5. Необхідні ресурси.
6. Зовнішні передумови та можливі впливи програми.

Цей документ узгоджується із замовником, після чого складається докладний план-графік впровадження програми.

### 2.3. Оцінювання соціальних програм

Оцінювання програм це досить нове явище, характерне для сучасного світу. Воно набуло актуальності разом із активізацією держав щодо впровадження програм соціального захисту. У 1960-х роках у США (за діяльності адміністрацій Кенеді та Джонсона) значні державні кошти були спрямовані на соціальну підтримку, але уряд не був впевнений, що бажаних результатів досягнуто. Отже практичні потреби оцінки ефективності витрачання державних коштів поклали початок розробленню методології оцінювання соціальних програм.

Життєвий цикл будь-якої програми охоплює кілька послідовних етапів — формування ідеї, розроблення програми, впровадження, поступове розгортання, виконання у повному обсязі, модифікація на підставі даних про її реальну ефективність, згортання. Всі без виключення етапи вимагають проведення певного оцінювання (табл. 2.4).

Оцінювання програм — це систематизований процес збору, обробки, аналізування та використання інформації. Він дає змогу відповісти на питання, які виникають на кожному етапі життєвого циклу програми для всіх зацікавлених у програмі сторін (замовника, розробника, надавачів послуг, користувачів, контролерів, платників податків тощо). Кожний етап відрізняється цілями, методами та інструментами оцінювання.

Таблиця 2.4. Етапи життєвого циклу програми

Етапи життєвого циклу програми	Питання для оцінювання
Формування ідеї та визначення цілі	На яку проблему спрямована програма? Чи доцільним є її запровадження? Якими будуть наслідки реалізації?
Розроблення програми	Структура та логіка програми. Визначення необхідних ресурсів
Впровадження та поступове розгортання	Оцінка проміжних результатів, відповідності плану впровадження, контроль витрачання коштів
Дія програми у повній мірі	Систематичний моніторинг
Згортання програми	Оцінка ефективності програми після її завершення

Результатами оцінювання на різних етапах повинні бути нові рішення щодо коригування цілей, термінів впровадження, ресурсів, обсягів фінансування, переключення програми на інші об'єкти, згортання про-

грами, яка виявилася неефективною, або тієї, що досягла мети та її подальше функціонування стало непотрібним.

За різними видами ознак (етапами розробки та реалізації, цілями оцінювання, способом організації, виконавцями) виокремлюють декілька видів оцінювання (табл. 2.5).

Досконале оцінювання має враховувати максимальну кількість різноманітних факторів, що впливають на виконання програми, виявляти й аналізувати причини недостатньої ефективності програми або проблеми з її реалізацією. Оцінювання може здійснюватись як міждисциплінарне дослідження, що базується на економічних, статистичних, соціологічних, політологічних методах, визнаних на міжнародному або національному рівні.

Таблиця 2.5. Класифікація оцінювання за ознаками

<b>За етапами розробки та реалізації програми</b>	Попереднє (прогнозне). Проміжне (досягнення проміжних цілей). Заключне (досягнення кінцевих цілей). Постійний моніторинг функціонування програми
<b>За цілями оцінювання</b>	Формувальне (за результатами якого можуть бути внесені зміни у програму). Остаточне (дає змогу лише набути досвіду та зробити висновки на майбутнє)
<b>За способом організації</b>	Зовнішнє оцінювання. Внутрішнє оцінювання. Самооцінювання
<b>За виконавцем</b>	Академічне (у дослідницьких цілях). Контрактне (замовне)

Розглянемо більш докладно кожний етап оцінювання.

**Формування ідеї та визначення цілі.** Ініціатива розроблення нової програми (або коригування діючої) та, відповідно, проведення першого етапу оцінювання може виникнути за таких обставин:

1. Проблеми з фінансуванням раніше впроваджених чинних соціальних програм у періоди економічних спадів. Ця проблема має принаймні два варіанти розв'язання: шляхом підвищення ефективності використання коштів (тобто витрачання на ті програми, що дають максимальний соціальний ефект); або шляхом обмеження кількості таких програм (тобто їх перегляд та згортання деяких);

2. Значне поширення у суспільстві явищ бідності або соціального відторгнення, що зумовлює необхідність аналізу причин слабкої соціальної захищеності тих верств населення, які охоплені цими явищами;

3. Чинна програма має значні побічні негативні явища (значно скорочує економічну активність, провокує споживацькі настанови, високий рівень зловживань). У такому випадку необхідно визначити способи пом'якшення негативних ефектів, можливі варіанти коригування програми або заміни її іншою.

На даному етапі необхідно чітко визначити та діагностувати наявні проблеми, відповісти на питання, якими є масштаби та можливі ефекти цих проблем, на які групи населення і наскільки сильно вони поширюються. Варто відмітити, що наявність самої проблеми визначити значно легше, ніж оцінити її масштаби, глибину проявів та ефекти. Наприклад, значне підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги абсолютно очевидно призведе до проблеми з їх оплатою та виникнення у населення потреби у соціальній допомозі. Але значно складніше визначити те, які саме сім'ї та наскільки постраждають (їхній соціально-демографічний портрет та житлові умови), як зміниться платоспроможність сімей і поведінкові стратегії населення, якими будуть потреби у коштах для надання допомоги. Як правило, для отримання адекватної оцінки ситуації необхідним є використання різних джерел інформації. Оцінка потреб на даному етапі передбачає наукові дослідження та регулярні консультації із зацікавленими сторонами, у т. ч. із потенційними користувачами програми. Для того, щоб процес розроблення та впровадження був успішним, необхідно, щоб до оцінювання була залучена громадськість. Це дасть змогу легше долати можливі соціальні бар'єри на шляху реалізації програми.

Оцінка на етапі **розроблення програми** є найбільш трудомісткою та відповідальною. На цьому етапі передовсім необхідно побудувати «логічну модель» програми, тобто, встановити як ті або інші дії вплинуть на досягнення поставлених цілей. Бажано, щоб логіка програми була підтверджена спеціальними дослідженнями, а не спиралась лише на теоретичні передбачення. Структура логічної моделі повинна складатись із таких елементів: ресурси (входи), програмні заходи, результати (коротко-, середньо- та довгострокові). До процесу побудови логічної моделі також мають бути залучені всі зацікавлені сторони, оскільки це допоможе врахувати всі аспекти програми, вчасно виявити нестыковки та можливу алогічність, сприятиме порозумінню між різними учасниками процесу.

Відтак настає етап детальної розробки соціальної програми: установлення чітких критеріїв для участі в ній, що є важливим чинником успіху реалізації програми тощо. Якщо вимоги, що визначають коло осіб, на

яких поширюється, наприклад, дія програми житлових субсидій, надто м'які, то значна частка коштів, спрямованих на програму, може потрапити у руки осіб, які цієї допомоги не потребують. До того ж суб'єкти можуть змінювати свою поведінку у різних аспектах з метою потрапити під дію певної програми. І навпаки, надто жорсткі правила можуть призвести до того, що частина тих, хто дійсно потребує допомоги, не будуть її отримувати.

Таким чином, при розробці програми майже завжди постає вибір: або частково виплачувати допомогу тим, хто її не потребує, або залишити без допомоги певну частину нужденних (рис. 2.4).

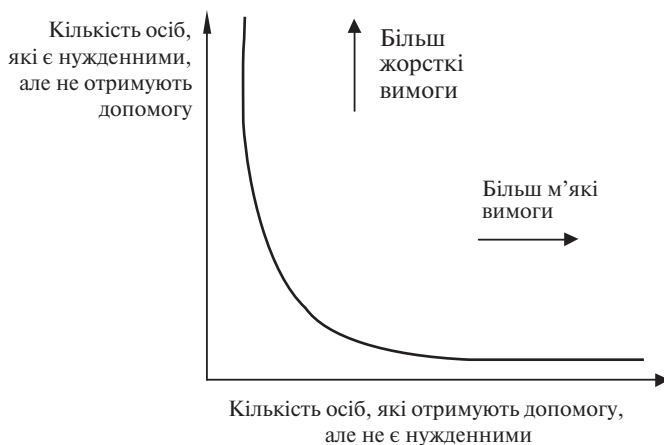


Рис. 2.4. Альтернативи соціальних програм

Запроваджені у світі соціальні програми виконують свої функції з різним ступенем ефективності. Взагалі завжди бажаним є досягнення максимальної ефективності будь-якої програми або рішення. Але тут постають два принципові питання:

- 1) як оцінити можливі наслідки дії певної соціальної програми?
- 2) як зробити вибір між справедливістю та ефективністю програми?

Ефективність будь-якої дії або рішення вимірюється шляхом співвідношення ефекту, або результату, та суми витрат, пов'язаних з їх отриманням. Якщо мова йде про досягнення лише економічної ефективності, то ціллю має бути максимізація ефекту при мінімізації витрат.

На етапі розробки програми порівнюються різні варіанти співвідношення очікуваного соціального ефекту з очікуваними витратами на впровадження заходів програми, а на етапі реалізації програми зіставляються досягнуті результати дій програми з очікуваними.

Оцінка на етапі **реалізації програми** має бути безперервним процесом протягом усього періоду її реалізації, включаючи її **згортання**.

Насамперед необхідно оцінити прямі (безпосередні) ефекти програми. Необхідно відповісти на запитання, чи досягає підтримка цільових груп населення, чи отримують люди очікувану допомогу (послуги), чи достатньо комфортними є умови отримання допомоги та якість послуг, що надаються, чи має персонал з надання підтримки достатню кваліфікацію.

Загальну оцінку результативності будь-якої програми можна визначити за такими напрямками:

- оцінити, чи відбулося покращення ситуації, визначеної проблемною на початку розроблення програми (стан цільової групи);
- оцінити ступінь досягнення цілей;

У ході проведенні такого оцінювання необхідно мати на увазі, що покращення ситуації не завжди може бути пов'язане з дією програми. Події, які відбувалися поза програмою, також могли вплинути на стан об'єкта оцінювання. Вимірювання причинно-наслідкових зв'язків буває непростю задачею.

Для проведення оцінювання використовують інформацію про інші програми, методи експертних оцінок, математичне моделювання, експериментальні методи.

Ключовим етапом дослідження є вибір схеми оцінювання, тобто підходу до виявлення, кількісного вираження та порівняння програмних результатів. Найпростіший алгоритм полягає у порівнянні фактичних даних про програму — строки виконання, розмір коштів, що витрачаються, обсяги отриманих послуг і т. ін. із запланованими. Цей підхід потребує встановлення проміжних цілей і відповідних показників для різних періодів, щоб у ході здійснення неодноразово можна було виконувати порівняння і за результатами своєчасно вводити необхідні корективи.

Можна використовувати і більш складні алгоритми:

- зіставлення відповідних показників, що мають бути вимірними у два моменти часу: безпосередньо перед початком програми і відразу після її завершення. Застосування такого алгоритму до-

цільно за незначних масштабів програми, її короткостроковості, а також стабільності умов;

- результати порівнюються з розрахунковими даними про стан сфери дії програми. Зміни, обумовлені дією програми, оцінюються як різниця між параметрами фактичного стану програмної сфери й тими показниками, що були б зафіксовані за відсутності програмних заходів (прогнозуються за даними минулих років). Необхідною умовою є наявність чітко визначеної тенденції у динаміці показників за період, що передує програмі;
- відбувається зіставлення даних по двох сукупностях (географічні регіони, групи населення і т. п.): тих, що підпадали під дію програми і контрольної. Ця схема іноді використовується для визначення «позапрограмних чинників». Якщо оцінка показує однакові зміни в обох сукупностях, то це може свідчити про дію не програмних, а будь-яких інших факторів, що потребують окремого вивчення;
- проведення контрольного експерименту. Цей підхід потребує найбільшого використання коштів.

Специфіка будь-якого алгоритму полягає в способі зіставлення даних. Можливим є використання комбінації зазначених алгоритмів (1—3).

Крім основних (об'єктивних) результатів програми здійснюють фінансову оцінку, вивчають суб'єктивну думку користувачів та досліджують непрямі впливи програми.

Оцінка ефективності будь-якої програми залежить також від системи пріоритетів і політики, що здійснюється на рівні держави у відповідний період. Так, політика в умовах бюджетної кризи, як правило, базується на діях щодо стримування видатків. Вирішення цієї проблеми пов'язане з посиленням адресності соціальних програм, тобто вимірювання їх ефективності охоплює два аспекти: «горизонтальну» ефективність, або надання допомоги всім без винятку нужденним, і «вертикальну», що означає надання допомоги тільки тим, хто її дійсно потребує. У програмах надання допомоги за бідністю це означає забезпечення нею тільки бідних верств населення, а у програмах охорони здоров'я та освіти — надання послуг тільки тим особам, для кого це є необхідним.

Таким чином, політика підвищення ефективності соціальної допомоги насамперед означає проведення заходів щодо посилення її адресності. Особливо актуальним є проведення такої політики у період фіскально-фінансової кризи, коли неможливо підвищувати податки, оскільки це може призвести до руйнування стимулів до продуктивної праці.



**Макрооцінка** ефективності соціальних програм є більш складною справою. Соціальні програми майже ніколи не приносять дохід, адже вони призначені для громадян, і, таким чином, «дохід» — це вигоди з позиції громади або суспільства.

Витрати на соціальну сферу деякі спеціалісти розцінюють як тягар, що гальмує зростання ефективності ринкового механізму. Єдиною причиною впровадження соціальної політики вони вважають політичні вимоги лівих та небезпеку соціального вибуху. Так, на думку Л. Ходова, в теперішній час держава з метою забезпечення соціальної рівноваги, а врешті-решт — гарантування соціальної стабільності суспільно-економічного ладу, зобов'язана проводити політику перерозподілу доходів<sup>4</sup>.

Аргументами на користь такої думки, по-перше, є те, що в результаті дій щодо перерозподілу доходів на користь бідних можуть бути ліквідовані стимули до праці як для тих, хто отримує допомогу, так і для тих, за рахунок кого ця допомога забезпечується. По-друге, вважається, що самі дії з перерозподілу доходів можуть коштувати дорожче, ніж ті суми, які припадають на отримувачів допомоги.

Дійсно, світова історія розвитку системи соціального захисту знає прояви таких ефектів. Так, у Швеції у 1980-х роках соціальні працівники стикнулись із надмірним тиском з боку прохачів допомоги, і це примусило їх увести обмеження у наданні соціальної допомоги та вжити заходів щодо заохочення людей до більшої економічної активності. Гострі дискусії на заході також викликає допомога неповним сім'ям з дітьми. Вважається, що надто щедра допомога провокує зростання нестабільності шлюбів та позашлюбних народжень. Таким чином, політика трансфертів має бути гнучкою та передбачати зворотний зв'язок, тобто реагувати на прояви негативних ефектів, зумовлених нею.

На макрорівні оцінити ефективність програм підвищення добробуту можна за допомогою динамічних зіставлень показників, що характеризують рівень життя населення:

- рівень доходів;
- рівень бідності;
- глибина бідності;
- питома вага витрат на харчування у загальних витратах;
- співвідношення середньої пенсії з середньою заробітною платою;
- коефіцієнт Джині тощо.

<sup>4</sup> Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики : Учебник. — М. : БЕК, 1997. — С. 33—34.

Такі зіставлення добре демонструють зміни, що відбулись у рівні добробуту населення за час дії програми, проте цей метод не дозволяє відокремити ті зміни, які сталися внаслідок дії програми, і ті, що відбулися під впливом інших чинників. Тому ці розрахунки доцільно доповнити показниками, що характеризують зміни у добробуті тільки тієї частини населення, яка підпадає під дію програми, і зробити їх зіставлення з параметрами змін для всього населення.

Важливим компонентом оцінювання є застосування певних стандартів, яке покращує якість та підвищує об'єктивність оцінювання. Проте в Україні відсутня спеціальна організація з оцінювання, і відповідно — його єдині стандарти.

**Стандарти оцінювання.** У багатьох розвинених країнах світу існують Спілки з оцінювання програм, якими побудовані власні системи оцінювання. Наприклад, Американська асоціація з оцінювання сформулювала п'ять основних принципів ефективного оцінювання:

1. Точність і достовірність інформації, що використовується в процесі оцінювання. Під час оцінювання необхідно дотримуватися певних технічних стандартів, що уможливує одержання точної та достовірної інформації про предмет оцінювання. Зокрема, методи збирання інформації, що використовуються тим, хто виконує оцінювання, мають бути зручними для користувачів. Клієнт повинен одержати інформацію про наявні підходи до оцінювання, а також про переваги та обмеження кожного з цих підходів. Оцінник повинен роз'яснити, як можуть вплинути методи, що він використовує, на процес оцінювання, його результати та висновки.

2. Компетентність оцінювання. Фахівці з оцінювання повинні мати достатню освіту, знання та навички для виконання завдань, що виникають під час оцінювання. Цим фахівцям варто діяти у межах професійної компетентності та відмовлятися від проведення оцінювання, що виходить за такі межі.

3. Чесність та відкритість процесу оцінювання, забезпечення рівного доступу до інформації. Відповідно до цього принципу, на стадії укладання угоди потрібно обговорити з клієнтами цілі та завдання оцінювання, вартість робіт, методи збирання інформації та порядок використання отриманих результатів. Якщо в ході оцінювання відбуваються події, що можуть вплинути на підсумкові результати роботи, необхідно своєчасно інформувати про це клієнта і всі зацікавлені сторони. Варто звертати особливу увагу на ситуації, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, та своєчасно інформувати про це клієнта.

4. Повага до прав і свобод особистості. Оскільки результати оцінювання програм іноді призводять до негативних для клієнта або інших зацікавлених сторін наслідків, то у таких випадках спеціалістам з оцінювання варто прагнути до мінімізації вказаних наслідків, однак за умови, що через це не будуть викривлені оціночні висновки. Варто ретельно зважувати необхідність проведення процедур оцінювання у ситуаціях, коли його результати можуть передбачувано завдати шкоди окремим особам або організаціям. Проводити роботу та повідомляти про її результати необхідно з повагою до гідності кожної зацікавленої особи. Інформація для оцінювання має надаватися добровільно, а особи, які надають таку інформацію, повинні повністю уявляти реальні ризики та способи використання цієї інформації. Фахівці з оцінювання програм повинні поважати індивідуальні особливості людей, яких стосується оцінювання. Такі особливості можуть бути пов'язані, зокрема, з культурою, релігією, статтю, віком, обмеженими фізичними можливостями, сексуальною орієнтацією та етнічним походженням. Оцінники мають враховувати ці особливості на всіх стадіях підготовки та проведення робіт. Необхідно жорстко дотримуватись умов конфіденційності, що обговорені в контракті з клієнтом.

5. Урахування суспільних інтересів і спрямованість на суспільний добробут. Якщо у процесі постановки завдання на проведення оцінювання не беруться до уваги окремі значущі соціальні фактори або думки зацікавлених суспільних груп, фахівці з оцінювання програм мають ретельно розглянути обґрунтованість такого підходу, оскільки їм необхідно дотримуватися балансу між потребами клієнта та суспільства. Фахівці з оцінювання, як правило, мають особливі стосунки з клієнтами, які замовляють оцінювання та фінансують його. Водночас, такі фахівці повинні прагнути до задоволення лише законних інтересів клієнта, що може поставити їх перед складною дилемою у разі, коли інтереси клієнта суперечать принципам достовірності інформації, компетентності, об'єктивності та поваги до прав і свобод особистості. У подібних випадках фахівцям з оцінювання програм варто обговорити конфліктні ситуації з клієнтами й іншими зацікавленими сторонами та знайти взаємоприйнятне рішення.

Прикладом оцінювання програми соціальної підтримки є проведене наприкінці 2014 р. на замовлення Міністерства соціальної політики України дослідження програми житлових субсидій. Дослідження проведено фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України на базі використання даних поточної статистики, результатів Обстеження умов життя домогосподарств України та даних спеціального соціологічного опитування населення. Його основні результати представлено у вставці 2.1.

### **Вставка 2.1. Оцінка програми житлових субсидій**

Аналіз охоплення бідного населення програмою житлових субсидій та дієвості державної підтримки низькодоходних верств в оплаті послуг житлово-комунальної сфери свідчить про незадовільні результати. Впродовж всього періоду існування Програма житлових субсидій була орієнтована переважно на середні шари суспільства і лише в незначній мірі охоплювала групи з найнижчими доходами.

У 2013 р. лише 3,6% бідних були отримувачами житлових субсидій (проти 4,4% по всій сукупності домогосподарств (д/г) України<sup>5</sup>). З другого боку, серед учасників Програми лише 13,2% були бідними, а «левою» частку складало населення з доходами, вищими за межу бідності.

На основі доступної статистичної інформації сформовано гіпотези щодо можливих причин низького рівня охоплення бідних програмою житлових субсидій:

- 1) правила участі в Програмі орієнтовані не стільки на підтримку малозабезпечених верств населення, скільки на допомогу тим, хто має відносно високі (порівняно з доходами) витрати на ЖКП та паливо.
- 2) недосконала методика розрахунку доходів претендентів на адресні види допомоги і відсутність дієвого механізму перевірки та контролю їх матеріального стану призводить до зміщення цільового контингенту, оскільки реальні ресурси одних домогосподарств занижуються, а інших — завищуються. Це є причиною високих помилок включення і виключення.

Проте за наявної інформаційної бази неможливо врахувати суб'єктивний фактор, який може виявитися визначальним для формування контингенту учасників Програми. Насамперед, необхідно з'ясувати основні причини неучасті бідних д/г у програмі субсидій і, відповідно, сприяти усуненню виявлених перешкод. Суб'єктивні фактори можуть свідчити як про психологічні орієнтації та настанови д/г, так і про роботу управлінь соціального захисту на місцях в контексті поширення інформації, роз'яснення ключових моментів та відповідей на принципові питання, а також щодо сприяння залученню певних контингентів до програми. Крім того, необхідно підтвердити чи спростувати ключову гіпотезу даного дослідження, отриману на основі попереднього аналізу наявних інформаційних джерел — бідні не звертаються за субсидіями через замалий розмір житлових платежів, адже вони мешкають переважно у малому та малокомфортному житлі.

*Метою даного соціологічного опитування є виявлення причин низького рівня звернень громадян за субсидіями.*

<sup>5</sup> Оцінки за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводить Державна служба статистики України (далі — ОУЖД).

Всього було опитано 1015 д/г, які не отримують житлову субсидію або компенсацію за підвищення тарифів на ЖКП. Серед опитаних 60% д/г проживає у містах, середній розмір д/г складає 3,12 осіб, середній вік основного респондента 46 років; близько 42% д/г мають дітей віком до 17 років; 65,3% д/г мають у своєму складі осіб, які працюють; у складі 23,1% д/г є безробітні; хоча б один пенсіонер є в складі 46,5% д/г. Переважна кількість членів д/г (89,3%) зареєстровані за тією адресою, де проживають, 10,5% — за іншою. Більшість членів д/г (64,4%) є найманими працівниками; 8,4% — самозайняті, 3,5% — підприємці, 2,9% — займають керівні посади. У переважній більшості випадків (70,1%) сукупні доходи у минулому місяці не перевищували 2500 грн на одну особу. За самооцінкою доходів 39% д/г вказали, що їм вистачає на харчування; 30,9% — на харчування, необхідний одяг та взуття; 16,3% — змушені заощаджувати навіть на харчуванні; 12,6% д/г вистачає на харчування, одяг, взуття та інші покупки, лише 1,2% — вистачає грошей і на дорогі покупки. Серед основних причин малозабезпеченості найбільший відсоток (47,0%) припадає на варіант відповіді «низькооплачувана робота», а також варіанти «наявність у д/г осіб без доходів непрацездатного віку» (31,7%), «нерегулярна зайнятість» (23,7%), «у д/г ніхто не працює» (14,3%).

За даними соціологічного опитування майже 79,8% д/г знають про існування державної соціальної допомоги у вигляді субсидій на оплату ЖКП, але детально з умовами не ознайомлені; про те, що знають умови надання субсидій, повідомили 13,1%. Лише близько третини д/г мають уявлення про зміни, які запроваджені у жовтні 2014 р. щодо порядку обрахунку та призначення субсидій на оплату ЖКП і можливості отримати компенсацію за підвищення тарифів на опалювальний період.

Із загальної кількості опитаних д/г лише 17,2% раніше вже зверталися за оформленням житлової субсидії, 68,1% — ніколи не зверталися, 11,2% — планують звернутися найближчим часом, 3,4% — вагалися з відповіддю.

Основними причинами, через які д/г не звертаються за житловою субсидією, наразі є такі: 1) розмір доходу д/г, який, на думку респондентів, не дає права на отримання субсидії — 29,7%; 2) наявність у д/г незареєстрованого безробітного — 19,7%; 3) відсутність повної інформації про право на таку допомогу — 13,6%; 4) тривала процедура збору та оформлення документів, необхідність збору великої кількості зайвих довідок — 9,2%; 5) незначна сума відшкодування для д/г — 6,9%.

Найбільш поширена відповідь «Розмір доходу не дає права на отримання субсидії» є характерною для всіх типів д/г і не залежить від місця проживання. Частота цього варіанту відповіді залежить лише від розміру середньодушового місячного доходу: серед опитаних д/г з середньодушовим доходом менше 1200 грн її обирало кожне десяте, з доходом понад 5000 грн — кожне друге, а з доходом понад 7000 грн — переважна більшість. Для отримання більшого уявлення про контингент респондентів, які основною причиною незвернення назвали «розмір доходу не дає права на отримання субсидії», необхідно проаналізувати

його склад більш докладно. Отже частка бідних серед них становить 35,4%, середній дохід бідної частини цього контингенту складає 1330 грн, а питома вага їх витрат на ЖКП — 14,9%. Водночас, загальна площа житла у таких д/г у розрахунку на особу майже не відрізнялася від середніх значень по всій сукупності (26,1 кв. м проти 26,5 кв. м). Отже, ймовірно, бідна частина тих, хто стверджує, що їх дохід не дає їм права на отримання субсидії, помиляється через брак інформації або хибне її сприйняття.

Причину «Наявність незареєстрованого безробітного» найчастіше обирали д/г, у складі яких є безробітні, немає жодного члена з вищою освітою, відсутні діти віком до 17 років, а також ті, що мешкають у сільській місцевості. Причину «Відсутність повної інформації про право на допомогу» обирали частіше сільські д/г. Більше 2/3 відповідей на це запитання анкети припало на д/г без дітей, які складаються з непрацездатних членів, або не мають осіб з вищою освітою. Причину «Тривала процедура оформлення документів, необхідність збирати велику кількість зайвих довідок» обирали частіше сільські жителі, д/г, що складаються лише з пенсіонерів та інвалідів. Причину «Відшкодування становитиме невелику суму, тому немає сенсу» частіше обирали: сільські мешканці, д/г без дітей та ті, де немає безробітних.

Д/г, що проживають у найбільш обмежених житлових умовах (із загальною площею житла на особу менше 10 кв. м), двома основними причинами незвернення за субсидіями вважають наявність незареєстрованого безробітного та доходу, розмір якого не дає права на субсидію. Ці причини залишаються одними з найвагоміших і для тих, хто має кращі житлові умови, при цьому зростає частка тих, хто не має повної інформації про право на допомогу, а серед тих д/г, що мають більше 15 кв. м на особу, кожне шосте вважає заниженим розмір субсидії.

Майже половина бідних д/г витрачають на ЖКП менше 10% сімейного доходу, отже, за старим порядком надання субсидії не підпадали під дію програми; 16,0% д/г витрачають на ЖКП від 10 до 15% доходу, решта (35%) — понад 15% доходу. Д/г, в яких частка витрат на ЖКП не перевищує 10% від сімейного доходу, основною причиною незвернення за субсидією вказали завеликий розмір доходу.

За даними опитування, кожне десяте д/г мало заборгованість з оплати житла, а кожне друге було змушене обмежувати свої потреби у споживанні енергоносіїв та води через нестачу коштів. Тільки третина д/г не відчувають необхідності у сторонній підтримці для оплати товарів і послуг житлово-комунальної сфери, водночас тільки половина з них мають намір звернутися за державною соціальною допомогою, тоді як інша половина вважає, що вони не входять до категорії одержувачів субсидій. Значній частині українських д/г (близько 47%), які відчувають певні труднощі із оплатою ітвари та послуг житлово-комунальної сфери, притаманне економне споживання. Така модель поведінки для 86% з них є результативною, оскільки вони не мають заборгованості з оплати ЖКП. Оцінки д/г щодо власної спроможності оплачувати ЖКП є негативними — дві третини зазначають нестачу доходів, а зі збільшенням випадків несплати та зростанням розміру заборгованості відсоток тих, хто не в змозі самостійно вирішити проблеми і мають намір звертатися за державною допомогою, збільшується.

Майже всі опитані д/г побоюються подальшого підвищення тарифів, оскільки такі зміни суттєво вплинуть на їхній бюджет. Проте майже кожне друге д/г (46%) налаштоване вирішувати свої проблеми самотужки, навіть серед бідних їх 40%. Кожне четверте д/г в цілому та кожне третє серед бідних налаштовані звернутися за державною підтримкою, хоча досі цього не робили, 16—17% д/г будуть накопичувати борги у разі відсутності підтримки, а 1% — взагалі будуть ігнорувати оплату спожитих послуг.

Отже цільовим контингентом, який необхідно активно залучати до програми, є 17% від суб'єктивних бідних, які пасивно чекатимуть допомоги від когось і накопичуватимуть борги за житло. Решта сукупності цілком свідомо орієнтується в ситуації і має більш-менш чітку стратегію поведінки, а отже, за необхідності, звернеться за допомогою самостійно.

### Висновки та пропозиції

**Щодо удосконалення порядку надання субсидій:** Згідно з останніми змінами в Програмі житлових субсидій, при розрахунку сукупного доходу сім'ї-претендента кожному працездатному члену д/г, який не має документального підтвердження своїх доходів, присвоюється дохід у розмірі мінімальної заробітної плати<sup>6</sup>. Це штучно завищує дохід домогосподарства, у разі, коли в умовах звуженого ринку праці, особливо у малих населених пунктах, працездатні особи часто не можуть отримати дохід на рівні навіть мінімальної заробітної плати у незареєстрованому секторі економіки. Така умова певним чином знижує помилку включення до Програми житлових субсидій небідного населення у великих містах, проте суттєво перешкоджає потраплянню до Програми дійсно бідних сімей, особливо з малих населених пунктів.

Крім того, існують проблеми на рівні сім'ї: є певний прошарок осіб, які мають вкрай пасивну життєву позицію, вони не бажають ні працювати, ні реєструватися у центрі зайнятості, що може перешкоджати іншим (у тому числі непрацездатним) членам родини отримати державну підтримку.

1. Зважаючи на ці обставини, для кращого охоплення допомогою бідного населення доцільно: активізувати роботу соціального інспектора та вдосконалювати методичний інструментарій перевірок, у тому числі шляхом застосування непрямих методів оцінки доходів. Такий підхід дасть значно більший ефект, ніж штучне збільшення сукупного доходу сім'ї за рахунок приписування відсутнього доходу працездатним членам.
2. Окремої уваги потребує питання вдосконалення методики розрахунку сукупного доходу сім'ї-претендента на адресні види допомоги, оскільки окремі її складові є вкрай застарілими і не враховують сучасних тенденцій та практичного досвіду застосування.

<sup>6</sup> Налаштування програмного забезпечення є вкрай недосконалим, оскільки тим, хто працює та має довідку про доходи, в місяці відпускнуго періоду також штучно додається дохід до розміру мінімальної заробітної плати.

3. Покращення якості адміністрування послуг з оформлення субсидій, зокрема, удосконалення процедури обміну інформацією між соціальними службами та органами Державної податкової адміністрації, паспортними столами, органами, які реєструють право власності, Державною автомобільною інспекцією, міграційною службою тощо. Сьогодні потоки обміну інформацією у сучасному розумінні практично не працюють, листування є вкрай неефективним, воно затримує процес прийняття рішень і багаторазово знижує його якість. При цьому отримання достовірних даних від різних органів сьогодні є практично недосяжною метою, оскільки створюються штучні перешкоди задля приховування інформації. Це ускладнює етап оформлення та призначення субсидії як для претендентів, так і для працівників соціального захисту.

**Щодо покращення поінформованості населення:** Результати опитування продемонстрували значну поширеність уявлення населення про те, що основною перешкодою для їх потрапляння під дію Програми житлових субсидій є завищений дохід, який не дозволить їм отримати допомогу.

Насправді аналіз доходів цієї групи респондентів та розміру їх витрат на ЖКП показав, що близько третини з них все ж могли б претендувати на субсидію. Це означає, що вони або недостатньо поінформовані про порядок нарахування субсидій, або навіть мають хибну інформацію з цього приводу.

Крім того, враховуючи замалий термін, що минув після введення змін до Програми житлових субсидій та запровадження нової Програми компенсацій на підвищення тарифів, проблеми недостатнього охоплення субсидіями також стосуються питання поінформованості населення щодо можливостей системи соціальної підтримки.

**Таким чином:**

- Потребує удосконалення процедура поширення інформації щодо можливостей отримання субсидій. Вона має бути більш орієнтована на потенційні цільові контингенти населення, які зазвичай мають нижчий рівень освіти та частіше мешкають у малих населених пунктах. Інформація має надаватися у простій та доступній формі, з використанням засобів масової інформації (інформаційні ролики на місцевому телебаченні, роз'яснення у радіоефірі). Доцільно також розміщати інформацію про можливість отримання субсидій у платіжних документах, що надсилаються громадянам для оплати послуг ЖКП;
- У результаті дослідження виявлена доволі чисельна пасивна група у складі цільового контингенту, яка, навіть у разі значного зростання тарифів, очікуватиме допомоги від когось і накопичуватиме борги. Такий контингент необхідно виявляти та активно залучати до програми. До роботи з потенційними клієнтами мають бути більшою мірою залучені працівники ЖЕКів, квартальних комітетів, селищних рад, органів місцевого самоврядування, консультації соціальних працівників;



- Для покращення соціального захисту у сфері оплати ЖКП та оперативного реагування на зміни потреб та намірів користувачів необхідно організувати зворотний зв'язок з отримувачами субсидій шляхом анкетування, опитувань «гарячих ліній». Важливо, щоб ця інформація не лише збиралася, а й використовувалась для прийняття рішень.

## 2.4. Практичні аспекти проведення контролю та моніторингу

**Контроль програм.** Для своєчасного порівняння отриманих результатів з цілями програми та внесення до неї коректив необхідно здійснювати позапрограмний контроль за ходом та результатами виконання програми. Це має посилити відповідальність за ефективність використання ресурсів.

Важливу роль у забезпеченні фінансового контролю соціальних програм відіграє Рахункова палата України, яка функціонує з 1997 р. і є постійно діючим органом зовнішнього фінансового контролю. З моменту створення Рахунковою палатою виявлено багато правопорушень щодо використання бюджетних коштів як на рівні центральних, так і місцевих органів влади. Матеріали щодо виявлених порушень передаються до органів прокуратури для вжиття відповідних заходів. Висновки та пропозиції Рахункової палати використовуються для удосконалення політики та підвищення її результативності. Про результати роботи Рахункова палата регулярно інформує Главу держави, керівництво Верховної Ради України, український Уряд. За результатами проведених контрольно-аналітичних і експертних заходів випускаються інформаційні бюлетені, які передаються народним депутатам України, надсилаються до центральних органів виконавчої влади, готуються інформаційні повідомлення для засобів масової інформації. Звіти Рахункової палати надаються у вільному доступі на офіційному сайті<sup>7</sup>. Пріоритетним напрямом контролю використання бюджетних коштів для Рахункової палати є соціальні питання. Так, за даними звіту 2013 р., за соціальним напрямом було виявлено, що з порушенням чинного законодавства використано 433,4 млн грн бюджетних коштів, неефективно — 404,2 млн грн. У звітному році значна увага була приділена аналізу ефективності витрачання бюджетних коштів на соціальний захист та оздоровлення дітей (вставка 2.2).

<sup>7</sup> Рахункова палата України: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>. — Назва з екрана.

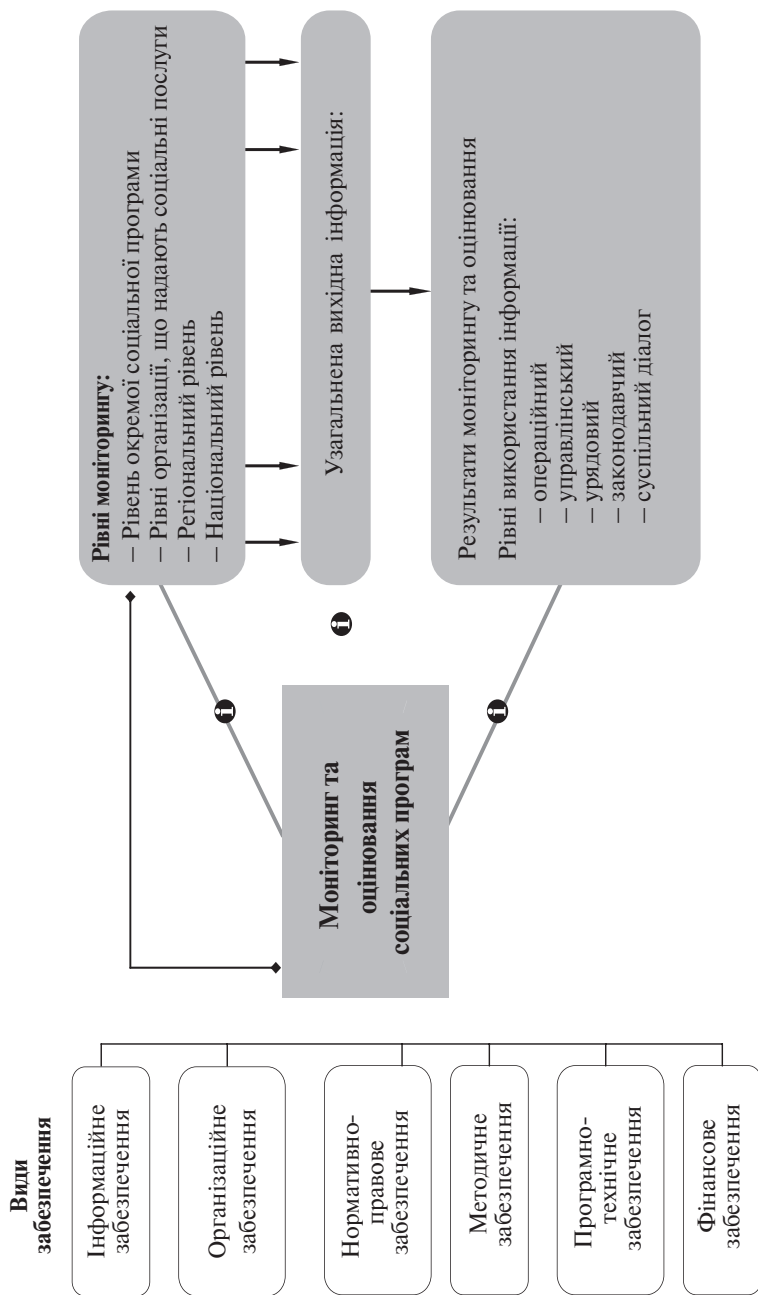


Рис. 2.5. Організаційна схема моніторингу та оцінювання соціальних програм

**Вставка 2.2.** «Рахунковою палатою було проведено аудит ефективності використання коштів, передбачених у державному бюджеті для організації та проведення у 2012 р. заходів з оздоровлення та відпочинку дітей, за результатами якого встановлено, що у зазначеному році вжиті Урядом та Мінсоцполітики заходи щодо збільшення чисельності оздоровлених влітку дітей порівняно з попереднім роком не дали відчутних результатів. Кількість оздоровлених дітей збільшилась на 2,3%. Водночас якість оздоровчих послуг погіршується. Оздоровлення та відпочинок дітей влітку, як і в минулих роках, здійснювались у таборах з денним перебуванням, що утворюються на базі навчальних закладів. У таких таборах було оздоровлено 72,3% дітей. Матеріальна база дитячих оздоровчих закладів усіх типів погіршилась. Загальна кількість позаміських оздоровчих закладів протягом 2012 р. зменшилась на 81 одиницю. Порівняно з 2011 р. кількість місць у цих закладах зменшилась на 5,4 тис. (2,8%). Проведений аудит засвідчив, що єдина система оздоровлення та відпочинку дітей за рахунок коштів державного бюджету не була створена...» (із Звіту Рахункової палати за 2013 р.).

Метою внутрішнього контролю є отримання інформації, яка має допомогти організаціям, що реалізують програму, ефективно виконувати свої функції. Внутрішні контролери надають керівництву дані аналізу та оцінювання, рекомендації та іншу необхідну інформацію, яку вони отримують у ході перевірок. Використовуючи цю інформацію, керівництво приймає рішення щодо заходів, спрямованих на усунення недоліків та виявляють резерви підвищення ефективності. Таким чином, внутрішній контроль проводиться всередині організації (або структури управління) її службовцями (контролерами); організовується контроль за рішенням керівництва організації (або органа управління); інформація внутрішнього контролю, як правило, призначена для управлінського персоналу організації.

**Моніторинг** є складовою частиною процесу управління розробкою та реалізацією державних соціальних програм, якості створеного продукту, а також відповідності результатів від впровадження програмних заходів тим, що були передбачені програмою. Загальна організаційна схема моніторингу та оцінювання соціальних програм наведена на рис. 2.5.

Необхідність здійснення функції моніторингу на всіх етапах реалізації програми зумовлена потребою налагодження «зворотного зв'язку» між отриманими результатами програми та виділеними ресурсами.

Проведення моніторингу, як і будь-якого іншого оцінювання, потребує визначення мети, об'єкта, учасників, організаційної схеми проведення та схеми інформаційного забезпечення.

Етап збирання інформації посідає найважливіше місце у процесі проведення моніторингу. На цьому етапі мають бути вирішені такі питання: яку інформацію і в якому вигляді необхідно збирати для постійного і дієвого моніторингу; обсяги необхідної інформації; терміни збирання інформації; де виникає потреба в інформації; яким способом можна отримати інформацію. Далі наведений приклад організації моніторингу ступеня задоволення одержувачів соціальної допомоги якістю послуг, що надаються органами праці та соціального захисту населення, який було розроблено автором для Міністерства соціальної політики України у рамках виконання проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги».

### Моніторинг ступеня задоволення одержувачів соціальної допомоги якістю послуг, що надаються органами праці та соціального захисту населення

Запровадження моніторингу дасть змогу побудувати чітку систему орієнтирів для досягнення дієвих результатів з надання соціальної допомоги населенню, підвищити якість обслуговування клієнтів, удосконалити управлінську діяльність.

**Мета моніторингу** — надання об'єктивної інформації для обґрунтованого прийняття рішень щодо підвищення якості обслуговування населення, виявлення недоліків в організації роботи управлінь праці та соціального захисту населення та якості надаваних послуг у розрізі типів місцевості та регіонів.

**Об'єкти моніторингу:** Головні управління праці та соціального захисту населення обласних, Київської міської державної адміністрації; управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської державної адміністрації; управління праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Київ та Севастополь державних адміністрацій.

Ці органи у своїй діяльності керуються «Типовим положенням про головне управління праці та соціального захисту населення обласної, Київської міської державної адміністрації і управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської державної адміністрації і про управління праці та соціального захисту населення районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 790 від 30 травня 2007 р.

Моніторингу підлягає діяльність органів, які надають державну соціальну допомогу соціально вразливим верствам населення відповідно до чинного законодавства.

Основними видами соціальної допомоги, які надаються означеними органами є:

1. Допомога при народження дитини;
2. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
3. Допомога на дітей одиницям матерям; Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
4. Допомога малозабезпеченим сім'ям;
5. Допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам;
6. Програма пільг;
7. Програма житлових субсидій.

**Учасники моніторингу:** 1) Міністерство соціальної політики України (у т. ч. Аналітичний центр Мінсоцполітики, що безпосередньо буде узгалянювати результати моніторингу); 2) обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 3) районні, районні у містах Київ та Севастополь державні адміністрації; 4) інші органи центральної та місцевої виконавчої влади; 5) науково-дослідні установи; 6) соціологічні служби; 7) користувачі соціальних програм; 8) громадські організації; 9) ЗМІ та інші користувачі результатів моніторингу. У разі необхідності до моніторингової оцінки можуть бути залучені органи статистики.

**Принцип побудови:**

- 1) врахування та об'єднання наявних та потенційних можливостей різних інформаційних і аналітичних джерел, зокрема поточних державних статистичних спостережень, вибіркового обстеження домогосподарств, адміністративних даних, результатів вивчення громадської думки тощо;
- 2) забезпечення об'єктивності та якості, комплексності та актуальності, дієвості та оперативності вхідних та вихідних даних за допомогою застосування процедур зовнішнього та внутрішнього моніторингу;
- 3) забезпечення зворотного зв'язку з реципієнтами соціальних програм, врахування думки учасників програм соціальної допомоги щодо їх ефективності;
- 4) направлення результатів моніторингу у центральні та місцеві органи виконавчої влади;
- 5) обов'язкове оприлюднення основних результатів моніторингу для зацікавлених користувачів системи моніторингу.

### **Основні завдання моніторингу:**

- систематичне оцінювання якості наданих послуг, зокрема, ступеня задоволення потреб реципієнтів та адекватності послуг;
- визначення рівня обізнаності населення щодо програм соціальної допомоги, зокрема, щодо правил їх призначення, оформлення необхідних документів, розмірів допомог тощо;
- виявлення специфічних особливостей діяльності соціальних програм, які можуть бути відомі лише учасникам (нинішнім чи колишнім);
- визначення доступності державних органів соціального захисту для різних категорій населення;
- оцінка забезпеченості необхідним персоналом, його кваліфікації;
- оцінювання технічного оснащення, зручності приміщень;
- визначення рівня охоплення населення системою оформлення документів за принципом «єдиного вікна»;
- визначення шляхів вдосконалення обслуговування реципієнтів допомоги;
- виявлення потенційних отримувачів соціальних допомог;
- перевірка ефективності управлінських рішень у системі соціального захисту населення, у т. ч. з використанням каналів зворотного зв'язку.

**Відповідальність:** інструментарій та засоби моніторингу, порядок його підготовки та проведення, правила оформлення та оприлюднення результатів моніторингу для різних користувачів визначається Мінсоцполітики.

**Терміни проведення:** один раз на два роки.

## **Модель моніторингу та інформаційні потоки**

Модель моніторингу діяльності органів праці та соціального захисту населення (рис. 2.6) передбачає використання показників внутрішнього та зовнішнього моніторингу, які надходять із відповідних джерел (рис. 2.7).

Вихідна інформація складається з таких блоків:

1. Процедурна доступність послуг;
2. Інформаційна доступність послуг;

3. Територіальна доступність послуг;
4. Зручність приміщень та організації обслуговування;
5. Професіоналізм та кваліфікація працівників;
6. Зворотний зв'язок.

1. *Процедурна доступність послуг* означає легкість збору і оформлення документів для клієнта. Оцінювання різноманітних нововведень, які мають сприяти процедурній доступності, наприклад, упровадження єдиної технології прийому громадян, які звертаються за призначенням усіх видів соціальної допомоги (удосконалення механізмів надання, спрощення процедур призначення).

2. *Інформаційна доступність послуг* означає те, наскільки клієнти є інформованими щодо правил призначення та надання допомоги, а також своїх прав та обов'язків. Оцінювання роботи органів праці та соціального захисту щодо покращення інформованості населення. Моніторингу підлягають такі аспекти, як наявність у приміщеннях відповідних органів інформаційних матеріалів щодо умов отримання допомоги та зі зразками заповнення усіх необхідних документів; забезпечення безперешкодного доступу громадян до інформації стосовно отримання соціальної допомоги; інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням через ЗМІ; впровадження соціальної реклами, доступність та повнота інформації для отримувачів (у т. ч. мовна); наявність друкованої інформації, її актуальність і зрозумілість; оприлюднення щорічних звітів про основні напрями та результати роботи управлінь; організація безкоштовної телефонної «гарячої лінії» з питань призначення соціальної допомоги або надання пільг; забезпечення підтримки єдиного інформаційного і телекомунікаційного середовища у складі єдиної інформаційної системи Мінсоцполітики; забезпечення ведення Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, та персоналізованого обліку; електронна звірка інформації про надані пільги підприємствами з електронною базою реєстру пільговиків, оформлення протоколів помилок.

3. *Територіальна доступність послуг*: легкість територіально знайти відповідні органи соціального захисту; зручність діставатися громадським транспортом; створення зручних умов для доступу інвалідів до приміщень управління праці та соціального захисту населення; відчуття комфорту під час перебування у приміщенні органів соціального захисту; достатність у приміщенні зручних місць для очікування та оформлення документів; організація виїзних прийомів громадян за місцем проживання / наявність мобільного офісу для прийому населення за місцем їх мешкання.

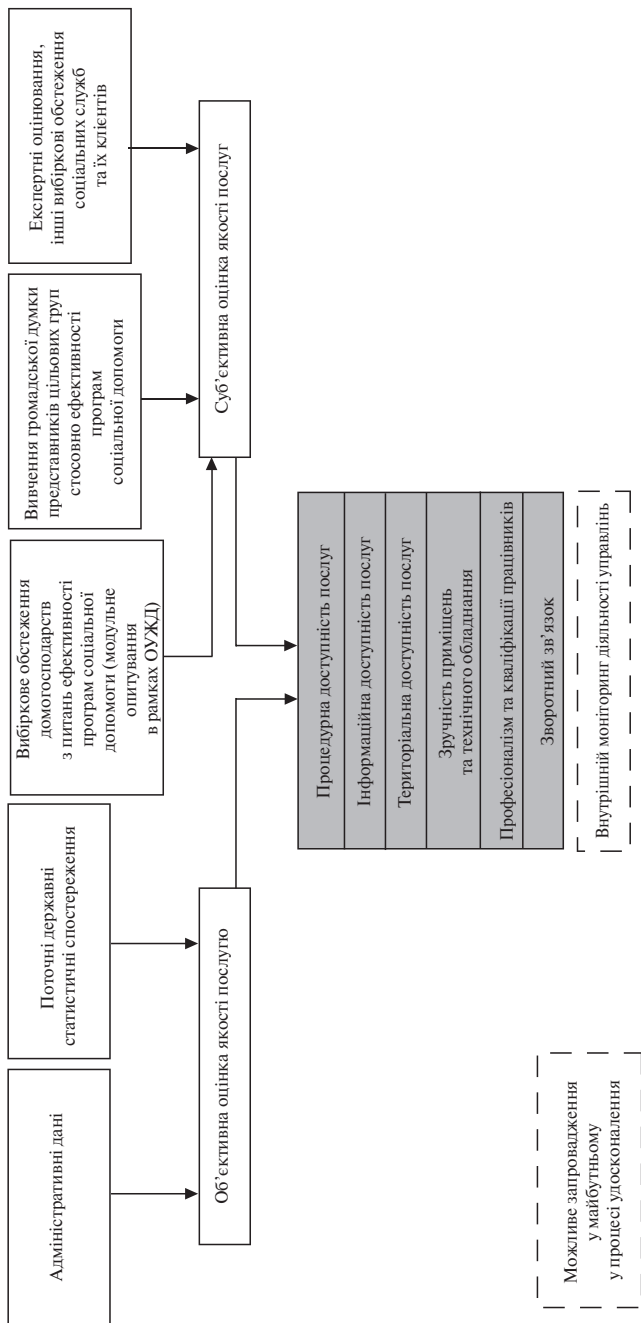


Рис. 2.6. Модель моніторингу діяльності органів праці та соціального захисту населення



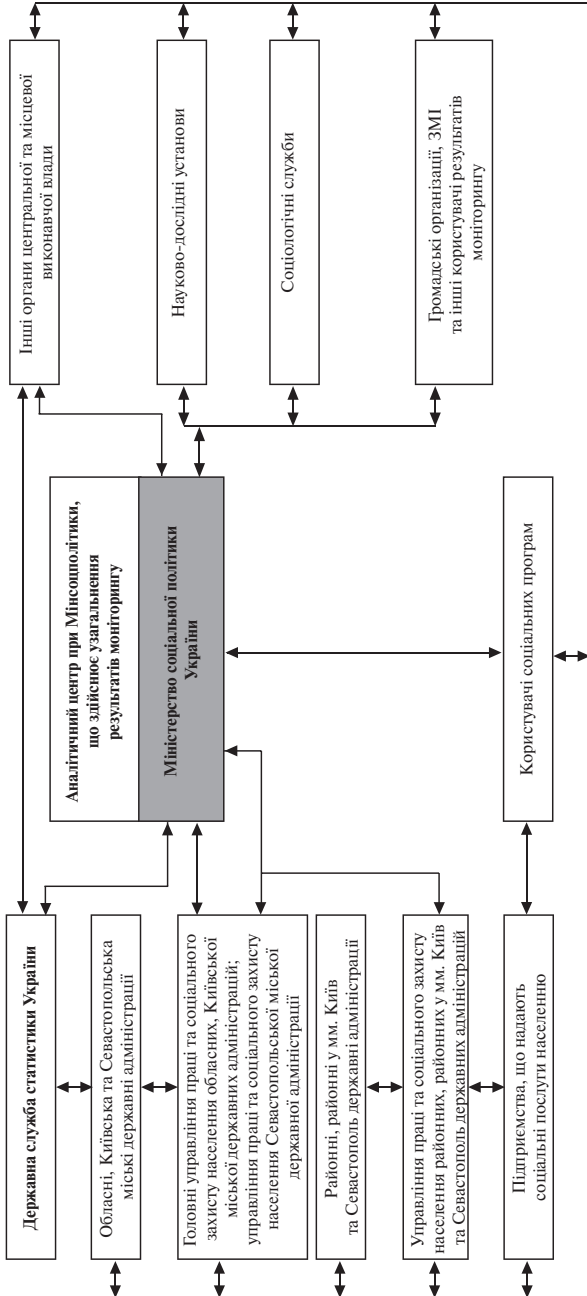


Рис. 2.7. Схеми інформаційних потоків моніторингу діяльності органів праці та соціального захисту населення

4. *Зручність приміщень та організації обслуговування*: зручність графіку прийому громадян; достатність робочих годин відповідного органу соціального захисту для вирішення питань щодо оформлення допомоги; час очікування у черзі; час, що витрачається реципієнтом на оформлення та отримання послуги; комфортність перебування у приміщенні (у т. ч. для осіб з особливими потребами); забезпечення приміщень сучасним обладнанням;

5. *Професіоналізм та кваліфікації працівників*: укомплектованість необхідним персоналом, відповідність персоналу за рівнем освіти та кваліфікації; освіта та підвищення кваліфікації працівників; наявність інструктажу персоналу; компетентність та етичність персоналу, його доброзичливість.

6. *Зворотний зв'язок*: своєчасність розгляду звернень громадян та їх об'єднань, вжиття заходів з усунення причин виникнення скарг; своєчасність розгляду звернень підприємств, установ та організацій; узагальнення інформації про представлення в судах інтересів управління праці та соціального захисту населення; забезпечення постійного зворотного зв'язку з населенням щодо оцінки якості надання соціальної допомоги і послуг.

**Джерела інформації та склад показників.** Основними джерелами інформації для моніторингу діяльності органів соціального захисту населення є:

- вибіркоче обстеження домогосподарств із спеціальним модулем з питань щодо ефективності програм соціальної допомоги (модульне опитування в рамках ОУЖД);
- вивчення громадської думки представників цільових груп стосовно ефективності програм соціальної допомоги;
- адміністративні дані;
- поточні державні статистичні спостереження.

**Обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД).** Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1998 р. № 1725 «Про проведення обстеження умов життя у домогосподарствах» Держстатом України з 1 січня 1999 року запроваджене вибіркоче обстеження умов життя домогосподарств, яке здійснюється на постійній основі і відповідає міжнародним стандартам.

Вибіркова сукупність репрезентує все населення України, за винятком військовослужбовців строкової служби, осіб, що знаходяться в місцях позбавлення волі, осіб, що постійно проживають у будинках-інтернатах, будинках для осіб похилого віку, а також маргінальних прошарків

населення. Крім того, при формуванні вибіркової сукупності були також виключені території, які не можуть бути обстежені в зв'язку з радіоактивним забрудненням (зони відчуження та обов'язкового відселення).

Щоквартально обстежується близько 10,5 тисяч неінституційних домогосподарств. Застосовується повна щорічна ротація вибірки домогосподарств. Територіальна вибірка діє протягом 5 років, і побудована як імовірнісна, стратифікована, багатоступенева, з використанням механізму відбору територіальних одиниць з імовірністю, пропорційною розміру.

Раз на два роки до основного інтерв'ю передбачається підключення додаткового блоку запитань стосовно ефективності програм соціальної допомоги. Опитувальник додаткового блоку також було розроблено у рамках виконання Проекту.

У рамках вибіркового обстеження домогосподарств з питань ефективності програм соціальної допомоги (модульне опитування в рамках ОУЖД) для оцінювання якості обслуговування можна отримати такі відомості:

- обізнаність інтерв'юера про програми соціальної допомоги, зокрема, за окремими видами послуг (яким категоріям громадян призначаються допомоги, куди звернутися для призначення допомоги, орієнтовні розміри окремих видів допомоги);
- джерела, з яких отримали інформацію про програми соціальних допомог;
- ступінь впливу на якість програм допомоги заходів з удосконалення системи соціальної допомоги, зокрема спрощення процедури подання запиту та отримання допомоги, а також покращення обізнаності населення про програми;
- причини, що можуть заважати звернутися до соціальних служб, серед яких складність процесу оформлення допомоги, незручний графік роботи служби тощо;
- ступінь задоволення якістю надання державної соціальної допомоги;
- частота затримування соціальної допомоги;
- можливість подати заяву на призначення всіх видів соціальної допомоги на підставі єдиного пакету документів («єдине вікно»);
- оцінка характеристики доступності державних служб з питань оформлення допомоги.

**Опитування громадської думки.** Методологія обстеження громадської думки була розроблена спеціально для досягнення цілей проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги», зокрема для використання у швидкому огляді соціальних програм і тому цілком забезпечує дотримання необхідних стандартів точності та достовірності даних за всіма видами допомог на національному рівні, рівні поселень та регіональному рівні.

Відповідно до завдань проекту виокремлено сім цільових груп:

1. Отримувачі допомоги при народженні дитини;
2. Отримувачі допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
3. Отримувачі допомоги на дітей одиноким матерям;
4. Отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям;
5. Отримувачі допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам;
6. Отримувачі житлових субсидій;
7. Отримувачі пільг.

Для визначення завдань щодо кількості опитаних були визначені квоти для кожної цільової групи. Розмір квот визначали виходячи із загальної чисельності груп, однорідності груп з точки зору виокремлення підгруп для аналізу отриманих даних.

Відповідно до світової практики, необхідною умовою здійснення опитування, яке заслуговує на довіру та надає надійну інформацію, є забезпечення принципу випадкового відбору (формування вибірки) учасників вибіркового опитувань (респондентів). Це було забезпечено шляхом формування вибірки на підставі даних з електронних (та інших наявних) баз щодо адреси респондентів, які належать до певної цільової групи отримувачів послуг.

Дані дослідження суспільної думки представників цільових груп щодо ефективності програм соціальної допомоги, які пропонується використовувати для моніторингу вказано нижче.

Для специфічних груп:

*для отримувачів допомоги при народженні дитини:* необхідність контролю за утриманням дитини інспектором у період отримання допомоги службами сім'ї та молоді та державним соціальним інспектором;

*для отримувачів допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку:* зручність отримання допомоги за місцем роботи або через органи соцзахисту;

для отримувачів допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: потреба клієнтів у придбанні певних товарів чи послуг, серед яких продукти харчування, спеціальне устаткування, медичні препарати, медичне обслуговування на дому, реабілітація у спеціалізованому санаторії, отримання освіти, працевлаштування тощо.

Для всіх респондентів-реципієнтів:

- джерела інформації про можливість отримати допомогу;
- рівень достатності інформації про можливість та умови отримання соціальної допомоги;
- труднощі в процесі збору та оформлення документів для отримання соціальної допомоги, у т. ч. за видами;
- частота затримування у наданні соціальної допомоги;
- ступінь задоволення якістю надання державної соціальної допомоги;
- основні причини неповної задоволеності якістю надання державної соціальної допомоги;
- причини, які не дозволили оформити більший розмір допомоги;
- згода на перевірку соціальним інспектором матеріального стану сім'ї;
- важливість соціальної допомоги для тих, хто її отримує;
- рівень впливу заходів впродовж останніх двох років на якість програм соціальної допомоги.

**Дані адміністративної статистики.** Дані Міністерства соціальної політики України; звіт про державну допомогу сім'ям з дітьми (Форма № 2); Звіт про надання державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам; Звіт про надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (1-ДСД); Звіт про надання державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, інвалідам та допомоги на догляд).

Дані, представлення яких передбачено у названих формах статистичної звітності, практично не містять інформації щодо якості послуг і тому можуть надати лише загальну інформацію про програму.

Через це є необхідним збирання об'єктивної інформації щодо якості органів праці та соціального захисту, для чого передбачається введення спеціальних табличних форм, оновлюваних щодня (наведені нижче форми 1—5). Інформація накопичується в електронному вигляді і надається зацікавленим структурам за необхідністю.

Склад інформації:

**1. Процедурна доступність послуг**

	<b>За нормою</b>	<b>Фактично</b>
Кількість відвідувачів, які обслуговуються в середньому за день, у розрахунку на одного інспектора		
Середня тривалість прийому відвідувача інспектором		
Середня тривалість годин прийому громадян за день		
Середня кількість громадян, які обслуговуються в організації за день		

**2. Інформаційна доступність**

Наявність інформаційних стендів щодо умов отримання допомоги*	
Наявність друкованої інформації для відвідувачів (буклети, інформаційні листки тощо)*	
Наявність телефонного консультування*	

## 3. Зручність приміщень та технічне обладнання

	Достатність у приміщенні зручних місць для очікування та оформлення документів (відповідність місць потоку відвідувачів за певний відрізок часу)*	Стан приміщень закладу				Умови для доступу інвалідів до приміщень (одиниць)			
		Аварійний	Потребує капітального ремонту	Поточний ремонт	Площа приміщення	Пандуси	Поручні	Ліфти (підйомники)	Туалетні кімнати

## 4. Професіоналізм та кваліфікація працівників \*

Назва установи	Посада 1		Посада 2		Посада 3	
	кількість посад, передбачених штатним розкладом	фактична чисельність працівників	кількість посад, передбачених штатним розкладом	фактична чисельність працівників	кількість посад, передбачених штатним розкладом	фактична чисельність працівників

\* Тут і далі астериском позначено відомості, джерелом для яких є форма «Забезпеченість установи відповідним персоналом».

## 5. Зворотний зв'язок

Кількість розглянутих скарг	
Середній термін розгляду звернень	
Наявність телефонної «гарячої лінії»	

## Вихідна інформація

Вихідна інформація становить результат діяльності аналітичного центру з моніторингу якості обслуговування і охоплює всі компоненти

даних (проміжні та кінцеві) на виході моделі. Вихідна інформація може надаватись у різних варіантах (в залежності від мети оцінювання):

1 варіант — за складовими оцінювання:

1. Процедурна доступність послуг;
2. Інформаційна доступність послуг;
3. Зручність приміщень та технічне обладнання;
4. Професіоналізм та кваліфікація працівників.
5. Зворотній зв'язок.

2 варіант — за джерелами вхідної інформації:

1. Опитування споживачів послуг;
2. Адміністративні дані.

3 варіант — поєднання обох джерел інформації з розбивкою за складовими оцінювання.

Нижче представлено табличні форми з критеріями оцінювання та джерелами інформації, за якими має надаватись вихідна інформація моніторингу (1—5).

### 1. Процедурна доступність послуг

Критерії оцінки	Модульне опитування в рамках ОУЖД	Дослідження суспільної думки	Адміністративні дані
Спрощення процедури подання та отримання допомоги	+	+	
Тривала процедура збору та оформлення документів		+	
Незручний графік роботи	+	+	
Середній час очікування послуги *			+
Середній час надання послуги *			+
Середня кількість надаваних послуг за день *			+
Наявність великої черги для оформлення документів		+	
Порушення строків оформлення допомоги через помилки, допущені працівниками органів соціального захисту	+	+	



**2. Інформаційна доступність**

<b>Критерії оцінки</b>	<b>Модульне опитування в рамках ОУЖД</b>	<b>Дослідження суспільної думки</b>	<b>Адміністративні дані</b>
Рівень достатності інформації про можливість та умови отримання соціальної допомоги		+	
<i>Джерела інформації про можливість отримання допомоги, в т.ч.</i>			
Від працівників органів соціального захисту	+	+	
В органах місцевої влади	+	+	
У медичних закладах		+	
Від родичів, колег, друзів, сусідів	+	+	
Телебачення	+		
Преса	+	+	
Радіо	+	+	
Інтернет	+	+	
Наявність інформаційних стендів щодо умов отримання допомоги *			+
Наявність друкованої інформації (наприклад, буклетів) *			+
Наявність телефонного консультування *			+
Можливість отримання консультації щодо оформлення документів	+		

**3. Зручність приміщень та технічне обладнання**

<b>Критерії оцінки</b>	<b>Модульне опитування в рамках ОУЖД</b>	<b>Дослідження суспільної думки</b>	<b>Адміністративні дані*</b>
Достатність у приміщенні зручних місць для очікування та оформлення документів (відповідність місць потоку відвідувачів за певний відрізок часу) *			+
Стан приміщень закладу			+
Умови для доступу інвалідів до приміщень			+
Поліпшення умов прийому громадян за рахунок ремонту та покращення облаштування приміщень		+	

**4. Професіоналізм та кваліфікація працівників**

<b>Критерії оцінки</b>	<b>Модульне опитування в рамках ОУЖД</b>	<b>Дослідження суспільної думки</b>	<b>Адміністративні дані *</b>
Укомплектованість кадрами			+
Рівень професійної освіченості працівників			+
Підвищення кваліфікації			+
Наявність інструктажу по роботі з клієнтами			+
Низька якість консультування		+	
Неввічливість персоналу		+	
Ступінь задоволення якістю надання соціальної послуги	+		

## 5. Зворотний зв'язок

Критерії оцінки	Модульне опи-тування в рамках ОУЖД	Дослідження суспільної думки	Адміністра-тивні дані
Число розглянутих скарг			+
Термін розгляду звернень			+
Наявність телефонної «гаря-чої лінії»			+

### Послідовність робіт щодо впровадження моніторингу

1. Розроблення нормативно-правового акту (Постанови КМУ) щодо проведення Моніторингу;
2. Розроблення Порядку проведення моніторингу та його затвердження Наказом Міністерства соціальної політики України.
3. Організація при Міністерстві соціальної політики Аналітичного центру з проведення Моніторингу (підбір і навчання спеціалістів, оснащення приміщень);
4. Розроблення програмного забезпечення;
5. Навчання фахівців органів праці та соціального захисту, які братимуть участь у проведенні Моніторингу.
6. Апробація Моніторингу на прикладі пілотних регіонів;
7. Доопрацювання методичного та організаційного забезпечення;
8. Впровадження Моніторингу на постійній основі.

Документ «Порядок проведення моніторингу ступеня задоволення одержувачів соціальної допомоги якістю послуг, що надаються органами праці та соціального захисту населення» має містити такі складові:

1. Посилання на документ (Постанову КМУ), відповідно до якого видається даний Наказ;
2. Призначення документу, перелік закладів, на які поширюються норми цього документу, зміст термінів, які використовуються;
3. Завдання моніторингу;

4. Перелік учасників моніторингу з їх функціональними обов'язками та правами;
5. Терміни проведення моніторингу та надання інформації всіма учасниками моніторингу, канали передачі інформації;
6. Перелік документів вхідної та вихідної інформації та їх затвержені форми;
7. Обов'язковий перелік користувачів результатів моніторингу;
8. У додатках до Порядку наводиться перелік показників, за якими здійснюється моніторинг та форми вхідних та вихідних документів.

## 2.5. Інформаційна база оцінювання соціальних програм

Оціночне дослідження соціальних програм, як правило, — міждисциплінарна розвідка, в якій можуть застосовуватися різноманітні методи: економічні, статистичні, соціологічні, політологічні та ін., що, у свою чергу вимагає комплексного використання інформації, отриманої з різних джерел. Інформаційним забезпеченням оціночного дослідження найчастіше називають систему потоків відомостей про результати та умови діяльності об'єкту дослідження. У випадку інформаційного забезпечення оцінки соціальних програм це система потоків нормативних, статистичних, оперативних даних, первинна документація, яка містить відомості про їх функціонування та результати впливу. Загальну схему інформаційного забезпечення оцінювання соціальних програм наведено на рис. 2.8.

Основною інформацією для оцінювання є:

**Дані обстежень Держстату.** Двома основними джерелами даних для оцінювання соціальних програм є Обстеження умов життя домогосподарств України (ОУЖД) та Обстеження населення України з питань економічної активності (ОЕАН), які виконує Державна служба статистики України на постійній основі.

ОУЖД охоплює достатньо повні набори змінних, що стосуються доходу, споживання й отримання соціальних виплат, забезпечуючи детальне уявлення про умови життя українських домогосподарств. Це обстеження базується на загальноприйнятих міжнародних стандартах та ілюструє сучасну соціодемографічну та економічну ситуацію в Україні.

Вибіркова сукупність домогосподарств, які беруть участь в обстеженні, репрезентує все населення України, за винятком військовослужбовців

строкової служби, осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, осіб, які постійно проживають у будинках-інтернатах, будинках для осіб похилого віку, а також маргінальних прошарків населення (безпритульні тощо). При формуванні вибіркової сукупності були також виключені території, які не можуть бути обстежені у зв'язку з радіоактивним забрудненням (зони відчуження та обов'язкового відселення).



Рис. 2.8. Схема інформаційного забезпечення оцінювання соціальних програм

Результати ОУЖД мають потужний аналітичний потенціал, даючи змогу комплексно дослідити вплив на життєвий рівень домогосподарств основних складових соціально-економічного розвитку України. ОУЖД забезпечує інформаційну базу для комплексного дослідження рівня матеріального добробуту різних соціальних груп населення України, зокрема вивчення бідності, ефективності й адресності заходів щодо соціального захисту найбільш уразливих верств населення та інших актуальних питань.

Вибіркове ОУЖД України передбачає три складові із застосуванням різних інструментів обстеження для одержання інформації.

*I. Збір даних щодо загальної характеристики домогосподарства* — основне (базове) інтерв'ю, яке містить інформацію щодо складу домогосподарства, житлових умов, наявності та використання земельних ділянок, худоби і птиці та характеристики його членів: антропометричних даних, рівнів освіти, статусів зайнятості тощо.

*II. Спостереження за витратами і доходами домогосподарств протягом кварталу.* Здійснюється за допомогою двох інструментів обстеження:

- тижневого щоденника поточних витрат, який заповнюється двічі на квартал. В ньому респонденти (домогосподарства) щоденно записують усі витрати та надають їх детальний опис. Крім того, у щоденнику домогосподарство вказує інформацію про щоденне споживання продуктів, вироблених в особистому підсобному господарстві або отриманих в подарунок;
- квартального опитувальника, призначеного для збору даних щодо значних та нерегулярних витрат, зокрема, пов'язаних з купівлею продуктів харчування для споживання протягом тривалого періоду часу (мішків та ін.), а також — щодо доходів домогосподарства. Оскільки домогосподарствам складно пригадати всі витрати та доходи за квартал, вони записують їх протягом кварталу в «Журналі квартальних витрат».

Щоквартальне спостереження вивчає:

- структуру споживчих грошових витрат домогосподарств на придбання товарів та послуг;
- структуру інших витрат (матеріальної допомоги іншим домогосподарствам, витрат, пов'язаних із веденням особистого підсобного господарства, з придбанням нерухомості, будівництвом та капітальним ремонтом житла та господарських будівель, формуванням заощаджень тощо);
- значення особистого підсобного господарства для формування рівня матеріального добробуту домогосподарства (надходження та використання продукції особистого підсобного господарства для власного споживання, отримання грошових коштів від її продажу тощо);
- структуру доходів та інших джерел надходжень у домогосподарство. При цьому окремо вивчаються доходи, які отримує кожен член домогосподарства (оплата праці, пенсії, стипендії, допомоги по безробіттю тощо), а також ті види доходів, які надходять

у домогосподарство в цілому (допомоги на дітей, допомоги від родичів та інших осіб, доходи від продажу нерухомості та майна, субсидії на оплату житла, комунальних продуктів та послуг, використання заощаджень тощо).

*III. Тематичні опитування.* Здійснюються за допомогою анкет під час проведення кварталного опитування. Зокрема, проводяться такі тематичні опитування: «Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги», «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг», «Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів».

Тематичні опитування надають унікальну можливість поєднувати інформацію щодо фактичного матеріального становища кожного обстежуваного домогосподарства з суб'єктивними оцінками осіб, які входять до його складу, щодо їхніх споживчих можливостей, рівнів задоволення окремих потреб, ступеня обмеженості цих можливостей у зв'язку з браком коштів, достатності рівнів доходів, самооцінки стану здоров'я, економічних очікувань тощо.

Особливу цінність для оцінювання соціальних програм має **Стандартне модульне опитування населення щодо ефективності програм соціальної допомоги (2009 р.)**<sup>8</sup>, яке передбачає збір інформації щодо ставлення населення до чинної в Україні системи соціальної допомоги й оцінки її ефективності і призначається для проведення моніторингу ефективності програм соціальної допомоги.

Опитування проводиться у вигляді окремого модуля в рамках вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на єдиних (з основним обстеженням) методологічних засадах у частині одиниці спостереження, принципів формування вибіркової сукупності респондентів, оброблення, аналізу, а також розповсюдження отриманих даних на генеральну сукупність. Таке поєднання пояснюється необхідністю охоплення спостереженням усього населення країни у розрізі типів місцевості та регіонів і забезпечення надійності вибіркового даних. Дані цього опитування дають змогу оцінити ефективність окремих соціальних програм і системи соціального захисту в цілому, виявити вплив програм на все населення та окремі групи: в залежності від участі у зазначених програмах, рівня добробуту, наявності та кількості дітей, за статеві-віковими ознаками та статусом зайнятості тощо. Одиницею спостереження є домогосподарство.

---

<sup>8</sup> Методологічні положення стандартного модульного опитування населення щодо ефективності програм соціальної допомоги / Державна служба статистики України; Департамент обстежень домогосподарств [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

До програми стандартного модульного опитування для проведення оцінки ефективності програм соціальної допомоги включено такі тематичні напрями:

- ступінь поінформованості населення щодо чинних в Україні програм соціальної допомоги та джерела отримання інформації;
- оцінка якості програм соціальної допомоги з боку населення, причини незадоволення якістю;
- поширеність різних видів програм серед населення;
- потреби населення у певному виді допомоги та ступінь їх задоволення;
- причини, за якими населення, яке потребує допомоги, не звертається по неї до соціальних служб;
- причини відмови у призначенні допомоги;
- частота затримок виплат соціальних допомог;
- оцінка користувачами роботи соціальних служб (за доступністю, якістю обслуговування, обладнаністю приміщень, якістю інформаційного забезпечення, професіоналізмом персоналу, часу, який витрачається на оформлення);
- оцінка прозорості та доступності для населення правил призначення та надання допомоги;
- оцінка впроваджених нововведень в організації надання допомоги, правилах призначення, інформаційному забезпеченні.

Збирання відомостей про оцінку населенням ефективності окремих програм соціальної допомоги здійснюється за такими програмами:

1. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
2. Допомога при народженні дитини;
3. Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива;
4. Допомога на дітей одиницями матерям;
5. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
6. Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

Результати **Обстеження населення з питань економічної активності (ОЕАН)** можуть бути використані для оцінювання програм у сфері праці та зайнятості. Метою цього обстеження є отримання даних щодо складу і структури робочої сили, обсягів зайнятості, форм та видів діяльності населення, безробіття.



Обстеження проводиться щомісячно. Обсяг щомісячної вибіркової сукупності домогосподарств у 2009—2013 рр. становив 16,6 тис. домогосподарств.

Вибіркова сукупність домогосподарств формується з урахуванням схеми ротації, за якою кожне відібране домогосподарство опитують шість разів: три місяці поспіль, потім дев'ять місяців не опитують, після чого опитують ще три місяці.

Опитування населення проводять за допомогою відповідного інструментарію, який розробляли згідно з методологічними вимогами Міжнародної організації праці.

*Форма № 1-ЕАН «Анкета вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності» та картки до неї.*

Анкета побудована за принципом логічної послідовності запитань, відповідно до яких населення класифікують за трьома основними групами економічної активності: зайняте, безробітне або економічно неактивне.

Осіб, визначених під час інтерв'ю як зайнятих, опитують щодо виду економічної діяльності, статусу зайнятості, професії, тривалості робочого часу, причин тимчасової незайнятості тощо. Безробітні — стосовно причин їхньої незайнятості, тривалості та способів пошуку роботи, готовності приступити до роботи тощо. Економічні неактивні — про причини їхньої незайнятості, готовності приступити до підходящої роботи та ін.

*Форма № 2-ЕАН «Анкета домашнього господарства» та картки до неї.*

Ця форма передбачає збір соціально-демографічних характеристик респондентів: стать, вік, сімейний стан, освіта, громадянство та ін.

Обстеження проводять за місцем постійного проживання населення спеціально підготовленими працівниками уніфікованої мережі (фахівці з інтерв'ювання) шляхом безпосереднього опитування (на добровільних засадах) осіб віком 15—70 років, які проживають у відібраних домогосподарствах.

При цьому не охоплюють населення, яке проживає в інституціональних закладах (місяях позбавлення волі, будинках-інтернатах, будинках для осіб похилого віку тощо).

У цілому ОЕАН забезпечує високий, як для національного рівня, ступінь надійності показників економічної активності, зайнятості та безробіття. Проте регіональні дані, особливо для показників безробіття, не є достатньо надійними. Крім того, через незначний обсяг представлення у вибірці, неможливою є деталізація показників економічної активності, зайнятості та безробіття до рівня районів та міст обласного (республіканського) значення.

Державною службою статистики України виконується робота з удосконалення даних та підвищення їх надійності. Перспективним напрямом покращення даних визначено використання процедур гармонізації даних із різних джерел інформації із застосуванням методів статистико-математичного моделювання.

Крім цих двох потужних Обстежень, які здійснює Державна служба статистики України на постійній основі, з різною періодичністю проводяться спеціальні Обстеження, які підтримуються міжнародними організаціями. Так, наприклад, у рамках міжнародної програми зі збору даних щодо становища дітей та жінок у світі, розробленої ЮНІСЕФ у 1990-х роках, проводиться Мультиіндикаторне кластерне обстеження домогосподарств (англ. Multiple Indicator Cluster Survey, MICS). У 2012 р. Державна служба статистики України у співпраці з ЮНІСЕФ за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) проводила четвертий раунд МІКС-2012, який дав змогу отримати достовірні дані щодо показників харчування, здоров'я дітей, доступу до питної води та санітарних умов, дитячої смертності, репродуктивного здоров'я, розвитку дитини, освіти, захисту прав дитини, ВІЛ/СНІДу, сексуальної поведінки та інших індикаторів становища дітей та жінок, призначені для моніторингу становища дітей, жінок та домогосподарств у цілому, зокрема й для підготовки національних звітів щодо виконання зобов'язань та оцінки прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття, цілей Декларації «Світ, сприятливий для дітей» та інших міжнародних зобов'язань тощо.

*Дані точної статистики Держслужби статистики.* Джерелом даних є централізована звітність, що проходить через систему державної статистики. Ці дані забезпечують високу надійність та, в основному, є у вільному інтернет-доступі.

*Адміністративні дані.* Ця група відомостей надається насамперед міністерствами, що є відповідальними за реалізацію соціальних програм. Провідною державною установою з реалізації соціальної політики є Міністерство соціальної політики України. До його компетенції належить виконання програм державної допомоги сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, малозабезпеченим сім'ям, програми пільг, житлових субсидій тощо. Проте певні соціальні програми реалізуються іншими міністерствами: Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерством освіти та науки, Міністерством охорони здоров'я. Як правило, адміністративна звітність містить інформацію про загальну чисельність учасників програми, їх склад, обсяги виплаченої допомоги.

*Дані соціологічних обстежень.* Оскільки в ході оцінювання соціальних програм предметом вивчення, крім об'єктивних фактів, є також елемен-

ти суспільної або індивідуальної свідомості (потреби, інтереси, мотивації, настрої, цінності, задоволеність людей), то це зумовлює не тільки можливість, а й необхідність застосування даних соціологічних досліджень як важливого джерела інформації. Такі дані переважно застосовуються для зовнішнього оцінювання програм, а саме — для визначення загального ставлення населення до програми, а також ступеня задоволеності клієнтів результатами дії програми. Збирання інформації може відбуватись як методом анкетування (якщо мова йде про опитування громадської думки), так і методом інтерв'ю (наприклад, інтерв'ю з отримувачами певного виду допомоги). Останній метод також може застосовуватися для внутрішньої оцінки програми, коли опитують працівників, які мають відношення до функціонування програми.

Якщо мова йде про оцінювання соціальних програм, то об'єкт дослідження може складатись із тисяч і сотен тисяч людей чи домогосподарств (учасників програм) або навіть представляти всю сукупність населення (домогосподарств) країни, що має місце наприклад, при оцінюванні ставлення населення до програм або політики. Тому для отримання інформації необхідно сформувати репрезентативну вибірку сукупності. Дизайн вибірки має враховувати взаємозв'язки та взаємозумовленість якісних характеристик і ознак соціальних об'єктів — демографічних характеристик, соціального й матеріального статусів та ін. При розробці дизайну вибірки необхідно забезпечити взаємовідповідність вибірки та генеральної сукупності, тобто відібрана частина повинна бути моделлю генеральної сукупності зі строго визначеними параметрами. Для цього вибірка має відповідати певним вимогам, а саме: всі одиниці генеральної сукупності повинні мати певну ненульову імовірність потрапити до вибірки; може бути розрахована загальна імовірність включення до вибірки будь-якої одиниці генеральної сукупності; для оцінки показників за результатами опитування потрібно враховувати загальні ймовірності відбору включених до вибірки одиниць.

Для успішного проведення соціологічного опитування воно має відповідати ряду стандартних вимог:

- бути обмеженим у часі, щоб респондент не встиг втомитися (це може вплинути на якість отримуваної інформації);
- запитання анкети варто будувати так, щоб інтерес респондента до предмета опитування поступово зростав. При цьому більш складні запитання порібно розташовувати за простішими;
- перші запитання не повинні насторожувати або відлякувати респондента;
- запитання мають бути чіткими та повністю зрозумілими респонденту;

- запитання мають відповідати вимогам логіки: спочатку мова має йти про встановлення певного факту, а вже надалі — про його оцінку. Це є найбільш важливою вимогою соціологічного опитування;
- якщо в анкеті з'являється новий розділ, необхідно «підвести» респондента до нової теми. Це можна зробити за допомогою звернення до респондента в певній формі, наприклад: «А тепер ми просимо Вас висловити свою думку про...».

Подібним чином на початку анкети буде звернення з проханням взяти участь у дослідженні.

Для цілей оцінювання соціальних програм питання анкети можуть складатися з таких блоків:

1. Питання про факти: питання щодо участі респондентів у певних соціальних програмах;
2. Питання щодо інформованості про програми соціальної допомоги;
3. Питання стосовно суб'єктивної думки респондентів щодо якості та ефективності соціальних програм;
4. Питання про мотиви участі у програмах.

Для внутрішнього оцінювання програми проводиться інтерв'ю з фахівцями, задіяними у програмі. Інтерв'ю — це бесіда, що проводиться за певним планом і передбачає прямий контакт інтерв'юєра з респондентом. Відповіді записує інтерв'юєр (асистент інтерв'юєра) власноруч, або механічно (на плівку). Для оцінювання програм доцільно використовувати стандартизовані інтерв'ю за заздалегідь розробленою програмою, послідовними запитаннями та можливими варіантами відповідей.

Соціологічні методи поєднують багато напрямів людських знань. На відміну від суто статистичних методів, тут активніше задіяні психологічні чинники як стосовно дослідника, так і щодо респондентів. Соціологічні дослідження менш жорстко формалізовані, але їх перевага полягає у глибшому виявленні мотивів тієї або іншої поведінки людей. Якість цього джерела інформації, крім формальних характеристик, залежить також від досвіду та знань соціолога.

Як допоміжну інформацію для оцінювання соціальних програм використовують такі види та джерела інформації.

**Методичні та нормативні документи.** У першу чергу, оцінювання програм базується на нормативних документах (наказах, постановах, розпорядженнях та ін.), що регламентують саме проведення оцінювання та його організаційні засади; по-друге, для оцінювання програм використовують нормативно-правові документи, що встановлюють правила

функціонування (Закони або Постанови). Ці документи визначають цілі та спрямованість програм, а також правила щодо участі у програмі (умови надання допомоги). Крім того, для оцінювання використовують затверджені методики (або стандарти) оцінювання, якщо такі існують.

Окремою групою документів є ті, що регламентують якість інформаційного забезпечення оцінювання. Цей показник визначається, головним чином, на основі сучасних рекомендацій Євростату та відповідних документів національних систем офіційної статистики. Відповідно до цих документів основними вимірами якості статистичної інформації є релевантність, надійність, своєчасність та пунктуальність, доступність та ясність, порівнянність, узгодженість. Комплексний підхід до визначення якості інформації передбачає розробку системи показників та характеристик якості за кожним її виміром для використання у моніторингу якості, а також визначення методології вимірювання цих показників. Адекватна та всебічна оцінка якості інформаційного забезпечення дозволяє користувачам статистичних даних визначати як переваги, так і обмеження щодо їхнього використання.

Оцінювання також застосовує інформацію результатів моніторингу соціальних програм, моделювання (зокрема моделювання впливів програми), експертних оцінок, результати соціологічного аналізу вторинних документів.

**Моделювання** надає інформацію про можливий стан об'єкта вивчення у випадку зміни різних параметрів, що впливають на його стан. В оцінюванні програм моделювання застосовується для визначення результатів дії програми і є дуже корисним для оцінювання й вибору альтернатив на етапі її розроблення. За допомогою моделі можна, наприклад, оцінити, як вплине на бідність отримувачів застосування різних порогів надання допомоги, або як зміниться загальна вартість соціальної програми за впровадження різних варіантів правил надання допомоги (різні розміри, або різні контингенти охоплення програмою). Більш складні моделі можуть дати інформацію про стан дії програми залежно від зовнішніх чинників (інфляційних процесів, динаміки безробіття, демографічних чинників тощо).

Розроблення моделі вимагає попереднього системного аналізу, що дає змогу прояснити образ предмета, зробити його більш чітким та визначеним (за суттю — це моделювання дослідницької проблеми). Моделювання забезпечує цілісність підходу до вивчення предмету, що, у свою чергу, означає можливість вибудувати систему цілісної управлінської дії.

**Експертне оцінювання.** Однією з найважливіших рис соціальних об'єктів є їх певна невизначеність, що зазвичай пояснюється такими чинниками: відсутність однозначного критерію функціонування об'єк-

тів та систем; недостатність інформації про стан системи, як апіорної так і оперативної; наявність суттєвих помилок вимірювання показників, що контролюються; відсутність достатньо надійних адекватних математичних моделей; складність передбачення стану об'єкта управління з прийнятною точністю навіть на малий період часу; наявність суттєвої нестабільності характеристик об'єктів. Через це, у ході розробки й оцінювання програм часто використовують методи експертної оцінки, що належать до групи логічних методів. Експерти, спираючись на професійну інтуїцію, окреслюють найбільш імовірну поведінку системи. Узагальнення цих думок дає можливість напрацювати висновки щодо якості та ефективності розробленої програми, перебігу тих чи інших процесів, явищ, подій у результаті впровадження заходів, передбачених програмою. Якість отриманих експертних оцінок значною мірою визначається підготовкою експертизи та методами обробки інформації, отриманої від експертів.

Методи колективної роботи експертної групи передбачають отримання узагальненої думки в ході спільного обговорення й вирішення проблем групою спеціалістів, члени якої знаходяться в безпосередньому контакті.

До таких методів, зокрема, належать:

- а) нарада — метод відкритого обговорення;
- б) метод «мозкового штурму»;
- в) метод «суду»;
- г) операційні, ділові ігри та сценарії.

**Дані про якість інформаційного забезпечення** набувають дедалі більшого значення у зв'язку зі зростанням вимог до якості оцінювання соціально-економічних явищ та процесів.

Інформація має різноманітні характеристики, серед яких можна виділити ті, що істотно впливають на ступінь досягнення цілей оцінювання та забезпечення якості прийняття рішень. Інформація, призначена для оцінювання соціальних програм, має відповідати принаймні таким основним вимогам:

*Адекватність (достовірність) інформації* — характеризує можливість відображення стану об'єкта без викривлення його реальних параметрів. Це залежить як від технічних засобів реєстрації даних, так і організаційних процедур збору та обробки даних.

*Релевантність* — відповідність інформації сутності досліджуваного явища.

*Співставність інформації* — можливість порівнювати інформацію у динаміці або за різними об'єктами оцінювання. Співставність може бути

порушена у зв'язку зі зміною методології отримання даних, або зміною кордонів (меж) певних територій чи об'єктів. Це необхідно мати на увазі, формуючи програму оцінювання.

*Повнота* обумовлюється характеристиками та особливостями технології реєстрації, збирання та передання даних. Технологією можуть бути передбачені реєстрація та передання об'єкту управління всіх первинних даних, або лише частини (певної сукупності) даних, що необхідні на певний момент часу.

*Своєчасність надходження.* Затримка у надходженні інформації до певного користувача призводить до втрати її основної властивості — цінності. Несвоєчасно отримана інформація може бути не лише позбавлена корисності, але й бути шкідливою. Особливо це стосується об'єктів, стан яких зазнає швидких змін.

*Раціональність (ефективність)* означає, що трудомісткість збору, обробки та аналізу даних має бути адекватна цінності результатів, які ми плануємо отримати. Надто складні процедури збору необхідної інформації можуть зробити неефективним все оцінювання.

Необхідно зазначити, що будь-яка інформація, яку ми отримуємо для проведення оцінювання, буде мати певні недоліки, помилки та відхилення від реального стану. Тому, виходячи із цілей оцінювання, варто заздалегідь визначити припустимий рівень таких помилок. Якщо отримана інформація не відповідає цьому рівню, потрібно застосовувати спеціальні процедури покращення даних. Докладно з цим питанням можна ознайомитись у спеціальних публікаціях<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Якість інформаційного забезпечення соціальної політики [монографія] / за ред. Е.М. Лібанової. — К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. — 248 с.

## Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 3.1. Формування системи соціального захисту періоду незалежної України

Формування чинної системи соціального захисту пов'язане із набуттям Україною незалежності і переходом від командно-адміністративної економічної системи до ринкової. Поняття «соціальний захист» прийшло на зміну поняттю «соціальне забезпечення», яким у радянський період історії позначали сукупність державних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян в старості та у разі непрацездатності, з піклуванням про дітей, з медичним обслуговуванням та лікуванням. Фінансувалось соціальне забезпечення із суспільних фондів споживання, через які забезпечувалась безоплатна освіта, допомоги, пенсії, стипендії студентам, оплата щорічних відпусток, оплата путівок у санаторії та будинки відпочинку, безоплатна медична допомога, утримання дітей у дошкільних закладах та ряд інших виплат та пільг.

Право на матеріальне забезпечення в старості та у разі непрацездатності було передбачене ст.120 Конституції СРСР як гарантована державою рівна та однакова для всіх громадян можливість при настанні старості, інвалідності та в інших, передбачених законодавством випадках, користуватись певними видами забезпечення та обслуговування. Фінансовою основою соціального забезпечення був фонд суспільного споживання — частина фонду споживання національного доходу, яка спрямовувалась на забезпечення безоплатної освіти та підвищення кваліфікації, допомоги, пенсії, стипендії, безоплатних та за пільговими цінами путівок у санаторії та будинки відпочинку, безоплатної медичної допомоги, утримання дітей у дитячих дошкільних закладах та низки інших виплат і пільг. Загальна сума всіх виплат та пільг із суспільних фондів споживання у період з 1980 по 1990 роки складала 11—12% від обсягу валового суспільного продукту (табл. 3.1).



Системою соціального страхування управляли профспілки. Усі кошти соціального страхування, а також санаторії, будинки відпочинку та інші заклади були передані в їхнє розпорядження. Таким чином, профспілкам було доручене виконання ряду державних функцій. Бюджет соціального страхування був включений до складу єдиного державного бюджету. У зв'язку з цим соціальне страхування не мало страхового характеру, воно було частиною загального соціального забезпечення та інструментом розподілу державних коштів на соціальні нужди.

Таблиця 3.1. Виплати і пільги, одержані населенням із суспільних фондів споживання у 1980—1990 рр.

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Валовий суспільний продукт (у фактично діючих цінах), млрд крб	191	242	249	254	263	276	286
Виплати і пільги, млн крб	20903	25922	27371	28640	30735	31991	33500
У% до валового суспільного продукту	10,9	10,7	11,0	11,3	11,7	11,6	11,7
З них:							
Освіта	5670	6496	6754	7034	7865	7687	7869
В тому числі:							
Стипендії	433	454	457	465	500	504	510
Охорона здоров'я	3040	3455	3580	3726	4115	4475	4869
Соціальне забезпечення та соціальне страхування	8717	11740	12720	13288	14124	14910	15645
В тому числі:							
Пенсії	6837	9222	10181	10615	11276	12046	12566
Допомоги	1689	2191	2189	2241	2394	2347	2488
Витрати держави на утримання житлового фонду (в частині, що не покривається низькою квартирною платою)	586	1169	1189	1247	1269	1384	1420
Виплати і пільги в розрахунку на душу населення, крб	418	511	537	560	599	621	649

Основні види допомоги, що існували у радянський період напередодні розпаду СРСР: оплачувана відпустка по вагітності та пологам — 112 календарних днів; частково оплачувана відпустка до досягнення дитиною одного року та неоплачувана (зі збереженням місця роботи та трудового стажу) до досягнення двох років; допомога по народженню дитини; допомога на дітей із малозабезпечених сімей (право на отримання такої допомоги мала сім'я, сукупний дохід якої на одну особу не перевищував 50 руб. на місяць (розмір мінімального споживчого кошику на той час становив 35 руб.); допомога самотніми матерями. Багатодітні сім'ї, які мали трьох або більше дітей, мали першочергове право на влаштування дітей у дошкільні заклади, на отримання житла, таким сім'ям були також встановлені пільги з прибуткового податку. Жінки, які народили п'ять і більше дітей та які виховали їх до восьмирічного віку, мали пільгове право на пенсію за віком.

Допомога з тимчасової непрацездатності, від профзахворювання, ушкодження на виробництві була встановлена у розмірі 100% заробітку. Лікарняні листи (з тимчасової непрацездатності) також оплачувалися на 100% для працівників, стаж роботи яких перевищував вісім років. Утримання дітей в дитячих дошкільних закладах майже на 80% фінансувала держава. Діяла державна система безоплатного надання житла. Держава догувала ціни на багато товарів, особливо дитячого асортименту, а також житлові та комунальні послуги.

Існування явищ безробіття та бідності не визнавалось, і тому не були передбачені відповідні види допомоги.

Отже, поняття «соціальне забезпечення», сформоване у радянський період, мало чіткі ознаки цього періоду. Соціальне забезпечення віддзеркалило ідеологію державного патерналізму та всеосяжного піклування. Організаційно функцію державного піклування здійснювали органи соціального забезпечення, діяльність яких відповідала централізовано-плановій економіці та адміністративно-командній системі управління.

Наприкінці 1980-х років початок реформ призвів до фактичної ліквідації централізованої економіки, а разом з тим постраждала і централізована система соціального захисту. Важка економічна ситуація на більшості підприємств сприяла фактичному руйнуванню відповідної відомчої системи. Практично припинила своє існування система безоплатного розподілу житла.

Починаючи з 1991 р. Україна як незалежна держава починає формувати власну законодавчу базу соціального захисту. В цей період, держава, прагнучи захистити населення від бідності, ухвалює ряд законів, які жодним чином не враховують економічні реалії та виглядають навіть більш щедрими у порівнянні з тими, що існували раніше. Проте забезпечення їх

виконання в умовах економічної кризи стає все більш проблематичним. Це стосується, зокрема, Законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993), «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (1991), законодавчого встановлення пільг за професійною ознакою працівникам окремих сфер: суддям, прокурорам, військовослужбовцям, народним депутатам тощо (1992—1994).

Найбільш значними подіями у процесі формування нової системи соціального захисту (у відповідності до ринкових економічних умов) були: прийняття програми житлових субсидій (1996), допомоги малозабезпеченим сім'ям (2000), а також формування системи державного соціального страхування.

Програма житлових субсидій стала першою соціальною програмою, розробленою на засадах адресності, тобто з використанням механізму перевірки доходів (матеріального становища) домогосподарства-позивача. Програма спрямована на допомогу населенню щодо оплати житлово-комунальних послуг та палива в умовах значного зростання тарифів. Основним результатом програми було зупинення зростання заборгованості населення по оплаті житлово-комунальних послуг.

Закон про прожитковий мінімум (основний державний соціальний стандарт) прийнято у 1999 р. Згідно з ним прожитковий мінімум застосовується для встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат виходячи з вимог Конституції України. Але доволі тривалий час мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія та більшість соціальних виплат були нижче від прожиткового мінімуму.

У 2000 р. ухвалено Закон про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Згідно з його положеннями впроваджено другу адресну програму (після програми житлових субсидій), надання підтримки за якою залежить від доходу сім'ї та передбачає його перевірку. У законі зазначено, що він «спрямований на реалізацію конституційних гарантій права громадян на соціальний захист — забезпечення рівня життя не нижчого від прожиткового мінімуму»<sup>1</sup>. Розмір прожиткового мінімуму щорічно встановлюється Законом про Державний бюджет. У табл. 3.2 наведено значення прожиткового мінімуму з 2004 до 2015 рр. Малозабезпеченою вважається сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.

<sup>1</sup> Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2000. — № 35. — ст. 290).

Таблиця 3.2. Динаміка мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму

Рік	Мінімальна заробітна плата, грн	Прожитковий мінімум, грн	Темп зростання прожиткового мінімуму до відповідного періоду попереднього року, %	Відношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму, %
2004	237	362	—	91
2005	310	423	117	73
2006	375	465	110	81
2007	460	492	106	94
2008	605	592	120	102
2009	744	695	117	107
2010	922	839	121	110
2011	1004	934	111	108
2012	1118	1095	117	102
2013	1147	1108	101	104
2014	1218	1176	106	104
2015	1218	1176	100	104

Проте через нестачу коштів, щорічно встановлюється «межа забезпечення прожиткового мінімуму», яка застосовується для розрахунку розміру допомоги як різниця між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом, але цей розмір не може бути більшим ніж 75% від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї.

Система державного соціального страхування формувалась протягом 1998—2003 рр. Була створена відповідна законодавча база та сформовано чотири види загальнообов'язкового соціального страхування.

Серія виборчих кампаній (2004—2006 рр.), яка супроводжувалась підвищеними обіцянками, спровокувала прийняття додаткових соціальних зобов'язань, серед яких — підвищення розмірів пенсій, впровадження пільг для категорії «діти війни», багатократне підвищення розміру допомоги по народженню. У зв'язку з цим у 2004 р. обсяг видатків державного консолідованого бюджету на соціальний захист збільшився у 2,6 рази.

Реформування суспільства у пострадянський період не могло не торкнутися системи соціального забезпечення. Найбільш принципові ідеологічні зміни, які відбулись за цей час, — відмова від державного патерналізму та всеосяжного піклування. Їх замінив принцип державного соціального захисту, який базується на двох основних складових: державному соціальному страхуванні та державній соціальній допомозі. Зникають фонди суспільного споживання, які склали фінансову основу соціального забезпечення, натомість виникають нові суб'єкти — фонди соціального страхування (від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; через тимчасову непрацездатність; на випадок безробіття та пенсійний).

Фінансове забезпечення набуло рис обов'язкових страхових внесків, збільшилась роль роботодавців та працівників у матеріальному забезпеченні застрахованих, бюджети державних фондів соціального страхування були відокремлені від державного бюджету. У системі соціальної допомоги впроваджено адресні види допомоги (надання та розміри яких залежать від рівня доходу сім'ї). Відійшли у минуле органи соціального забезпечення, замінені органами соціального захисту, які стали виконувати інші функції.

Загальна схема системи соціального захисту в Україні складається з двох основних частин (в залежності від джерел формування коштів на їх забезпечення): 1) загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке формується через здійснення внесків роботодавців та громадян, які працюють, у відповідні фонди соціального страхування; 2) система соціальної підтримки (допомоги, пільги, субсидії, соціальні послуги), яка в основному формується шляхом оподаткування та фінансується з державного бюджету (рис. 3.1). Недержавний сектор у системі соціального захисту України представлений мало.

Загальні видатки на соціальний захист (за методологією європейської системи інтегрованої статистики соціального захисту) у 2013 р. склали близько 25% ВВП. Державні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, визначені за національною методологією, за період з 1996 р. до 2013 р. зросли від 5 до 10% розміру ВВП та від 12 до 28,7% від суми видатків Державного бюджету України. Максимальне значення за вказаний період спостерігалось у 2013 р.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення складають близько 26% загальних видатків місцевих бюджетів та 29% зведеного бюджету (табл. 3.3). У структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення найбільшу частку складають видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді (лівову частку складають допомоги сім'ям з дітьми). Основним напрямом використання коштів соціального захисту у зведеному бюджеті є захист пенсіонерів.



Рис. 3.1. Загальна схема системи соціального захисту в Україні

Таблиця 3.3. Частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у місцевих та зведеному бюджеті України у 2010—2013 рр.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, %	2010	2011	2012	2013
У загальних видатках місцевих бюджетів	22,1	23,2	22,5	25,7
У видатках зведеного бюджету	27,6	25,0	25,4	28,6

Аналізуючи динаміку соціальних видатків, варто відмітити, що 2014 р. мав значно змінити тенденції, які спостерігалися раніше. Події 2014 р. вимусили уряд України коригувати встановлені раніше державні видатки. У березні 2014 р. з метою збалансування бюджету та необхідності жорсткої економії державних коштів були внесені зміни до Закону про Державний бюджет України, які враховували оновлений макропрогноз, погоджений з Міжнародним валютним фондом. Змінами було передбачено зменшення доходів державного бюджету на 22,4 млрд. У липні 2014 р. Верховною Радою України прийняті нові зміни до бюджету, що відобразили коригування фіскальної політики відповідно до нових домовленостей, досягнутих з МВФ.

Зокрема, було збільшено видатки на обороноздатність на 9,1 млрд грн, на відновлення інфраструктури східних регіонів на 1,9 млрд грн за рахунок зменшення видатків соціальних фондів, на підтримання вугільної галузі, скорочення державного фонду регіонального розвитку та інших. У 2015 році очікується подальше значне скорочення видатків бюджету, більшу частину якого становлять видатки на соціальну сферу. Зокрема, планується скоротити пенсії тим пенсіонерам, які працюють, фонди соціального страхування, деякі види допомоги, а також видатки на охорону здоров'я та освіту.

**Складові соціального захисту.** Для населення України, яке працює, основним інститутом реалізації права на соціальне захист є соціальне страхування. Воно має захищати найманих працівників і самозайняте населення від найбільш значущих, серйозних і масштабних соціальних ризиків.

На сьогоднішній день в Україні діє чотири види Державного соціального страхування: 1) від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; 2) на випадок безробіття; 3) з тимчасової втрати працездатності; 4) пенсійне (вставка 3.1).

**Вставка 3.1.** *Становлення пенсійного забезпечення* (за матеріалами офіційного веб-сайту Пенсійного фонду України): 21 грудня 1993 р. Верховною Радою України було схвалено Концепцію соціального забезпечення населення України, в якій вперше запропоновано комплексну реформу національної системи соціального забезпечення. Тоді ж, з метою реалізації Концепції, було розпочато розробку рамкового законопроекту — Основ законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Закон пройшов перші парламентські слухання у квітні 1996 р. та тривалу процедуру погодження з представниками соціальних партнерів. Він був прийнятий Верховною Радою України у січні 1998 р. Закладені у Концепції соціального забезпечення населення України ідеї не обмежувались удосконаленням лише солідарної пенсійної системи. Концепція передбачила розвиток ще двох компонентів: обов'язкового накопичувального пенсійного страхування; недержавного пенсійного забезпечення за рахунок додаткових добровільних відрахувань роботодавців та самих працівників. Ці принципи знайшли відображення у схвалених у квітні 1998 р. Указом Президента України Основних напрямках реформування пенсійного забезпечення в Україні, які передбачили створення в Україні трирівневої пенсійної системи, що поєднує елементи державного та приватного пенсійного забезпечення. Наступним кроком у визначенні стратегії розвитку пенсійної системи України стало прийняття у жовтні 2001 р. Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України», в якому були конкретизовані механізми та етапність проведення пенсійної реформи. Завершилась розробка базового пенсійного законодавства 9 липня 2003 р. з прийняттям Верховною

Радою України Законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення», якими було остаточно визначено трирівневу структуру національної пенсійної системи. Останнім з найбільш визначальних кроків реформування пенсійної системи було прийняття у 2011 р. Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 3668-VI. Найбільш революційним його положенням стало встановлення єдиного для чоловіків і жінок віку виходу на пенсію. Так, статтю 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» викладено у новій редакції, згідно з якою особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення 60 років.

Питання впровадження медичного страхування перманентно перебувають у дискусійному стані. Є побоювання, що негайне запровадження медичного страхування в Україні за нинішніх умов зіткнеться з багатьма труднощами, а тому є передчасним. Очевидно, на даному етапі бюджетні кошти повинні залишатися основним джерелом фінансування, але при цьому мають змінитися принципи фінансування медичних закладів. Розвиток системи охорони здоров'я в Україні у найближчій перспективі доцільно здійснювати у контексті переходу на контрактну модель публічних державних закупівель (замовлень) медичних послуг, надання бюджетним закладам охорони здоров'я статусу державних (комунальних) некомерційних підприємств; відміни постатейного фінансування закладів охорони здоров'я та здійснення його залежно від обсягу і структури надання медичних послуг, розробки механізму договірної оплати медичних послуг та визначення критеріїв відбору постачальника для їх закупівлі за громадські кошти.

Чинна в Україні система державної соціальної допомоги представлена низкою виплат, спрямованих на підтримку соціально вразливих або найменш забезпечених груп населення. Державна соціальна допомога надається органами соціального захисту населення, що підпорядковані Міністерству соціальної політики України. Фінансування здійснюється шляхом перерахування до місцевих бюджетів субвенцій з центрального. Хоча повноваження щодо фінансування соціальної допомоги покладені на місцеві бюджети, насправді відбувається централізоване регулювання відповідних надходжень, місцева влада фактично позбавлена фінансової самостійності.

Два основних принципи надання допомоги це — категорійний і адресний.

Допомога у вигляді регулярних або одноразових нарахувань, доплат та компенсацій у грошовій та натуральній формах гарантує рівень дохо-



дів, не нижчий від законодавчо встановленого мінімуму, або недопущення перевищення окремих видів витрат над встановленою для цього випадку частиною доходу.

На виключно адресних засадах надаються: допомога малозабезпеченим сім'ям та субсидія на відшкодування коштів на оплату житлово-комунальних послуг та придбання палива. Інша частина допомог представляє собою категорійні виплати або комбіновані — із застосуванням процедури перевірки доходів для визначення розміру допомоги.

Отже, сьогодні державна соціальна допомога є доволі вагомим за обсягами видатків та охопленням населення і складною за структурою. Різноманітні види допомоги призначаються та надаються відповідно до таких основних Законів: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»; «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», «Про прожитковий мінімум», а також інших нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини з надання державної соціальної допомоги, зокрема програми житлових субсидій (відшкодування коштів на оплату житлово-комунальних послуг та придбання палива).

У 2014 р. Програма житлових субсидій зазнала значних змін, спрямованих на підвищення її доступності для бідних верств населення: було вдосконалено методику визначення розміру субсидії, яка більш коректно, на відміну від попередньої, враховує доходи сім'ї, а також змінено норми споживання житлово-комунальних послуг.

У зв'язку із військовими подіями на Сході 2014 р. та значною кількістю вимушених переселенців, у серпні 2014 р. було запроваджено спеціальну адресну допомогу для переміщених осіб.

У додатку 2 наведено характеристику основних видів допомоги та способи адресування.

За даними Обстеження умов життя домогосподарств України, близько 60% усіх домогосподарств були охоплені програмами соціального захисту (тобто отримували хоча б один вид допомоги або пільги<sup>2</sup>). Рівень охоплення програмами соціального захисту був найвищим серед сімей з дітьми віком до трьох років — 98%. Частка допомоги у сукупних доходах таких сімей складала найбільшу величину — 14,7%. Також великий показник охоплення програмами соціального захисту спостерігається серед домогосподарств, які складаються виключно з осіб похилого віку (старше працездатного) — 86%, хоча частка допомог в їхньому сукупному доході

---

<sup>2</sup> Пенсії не були включені до розрахунків.

складає лише 3,8%. Рівень охоплення програмами домогосподарств, які входять до 30% найбіднішого населення (1—3 децильна група у розподілі за доходами) складала 56,4%, тобто менше, ніж по всіх домогосподарствах у цілому; частка допомог у сукупному доході таких домогосподарств — 5,2% (табл. 3.4).

Таблиця 3.4. Охоплення програмами соціального захисту (крім пенсій) різних груп домогосподарств

Групи домогосподарств	Рівень охоплення програми соціального захисту (питома вага отримувачів хоча б однієї допомоги або пільги,%)	Питома вага допомоги у загальних скупних доходах домогосподарств,%
30% найбіднішого населення країни (за сукупним еквівалентними доходами)	56,4	5,2
Домогосподарства з дітьми до трьох років	98,0	14,7
Домогосподарства, які складаються виключно з осіб старше працездатного віку	86,8	3,8
Всі домогосподарства	58,0	3,6

*Джерело:* Розраховано фахівцями Відділу дослідження рівня життя Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України за даними Обстеження умов життя домогосподарств України.

Починаючи з 2012 р. Міністерством соціальної політики започатковано щорічний моніторинг за Методикою, розробленою на виконання Постанови КМУ від 20 червня 2012 року № 554 «Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення». Здійснюється моніторинг фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень за інформацією Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України. У 2013 р. було подано перший звіт, в якому містяться дані щодо програм соціальної підтримки за 2012—2013 рр. (додаток 3).

### 3.2. Соціальні послуги: нові виклики та напрями модернізації

В Україні також існує достатньо розвинений сектор державних соціальних послуг. Надання соціальних послуг належить до компетенції чотирьох міністерств — Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. Загальний перелік видів соціальних послуг включає понад 100 найменувань, надаються послуги близько 30-ти категоріям отримувачів.

Соціальні послуги є однією з найбільш важливих та доволі масштабних складових соціальної підтримки. Метою надання соціальних послуг (згідно з Законом України «Про соціальні послуги») є розв'язання проблем людей, які потрапили у складну життєву ситуацію, та які нездатні вийти з неї самостійно. Щорічно статистика України<sup>3</sup> фіксує близько 1,8—2,0 млн громадян похилого віку, людей з інвалідністю, важкохворих та інших, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують обслуговування. За даними на початок 2014 р. до системи Міністерства соціальної політики України належало 323 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів (дорослих та дітей і молоді), де проживає близько 55 тис. осіб. Із загальної кількості будинків-інтернатів для дорослих: 72 заклади для людей похилого віку та інвалідів; 36 — пансіонати ветеранів війни та праці; 158 — психоневрологічні інтернати; 4 — спеціальні будинки-інтернати.

Центрами обліку бездомних щорічно надаються послуги близько 15 тис. громадян; Центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді надані індивідуальні послуги 1,8 млн громадян. Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, складає близько 93 тис. осіб.

*Територіальні центри* місцевих органів соціального захисту населення здійснюють такі основні види діяльності:

- придбання продуктів харчування, предметів домашнього вжитку, медикаментів тощо за кошти отримувачів послуг;
- доставку продуктів харчування, медикаментів, гарячого харчування тощо;
- надання транспортних послуг, здійснення соціального патронажу, виклик лікаря;
- організацію надання консультацій із питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з соціальним середовищем;
- підтримка лікувально-оздоровчих заходів, трудотерапія;

<sup>3</sup> Матеріали Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

- надання натуральної чи грошової допомоги;
- надання консультацій з питань чинного законодавства.

**Проблемне поле сучасної системи надання соціальних послуг** в Україні характеризується значним взаємозв'язком поточних проблем та різноманітністю їх спектра одночасно. Після ухвалення Закону «Про соціальні послуги» у 2004 році Україна опинилась у парадоксальній ситуації, коли національну систему надання соціальних послуг потрібно було створювати з залишків радянської мережі закладів, але керуючись європейським досвідом і баченням розбудови аналогічних систем. Саме тому більшість актуальних сьогодні проблем у розвитку системи надання соціальних послуг виникли внаслідок зіткнення минулих підходів до питань соціального захисту з необхідністю майбутніх перетворень. У дев'яностих та двохтисячних роках тема соціальних послуг не була надто популярною ні серед науковців, ні у політичних колах. Проте, починаючи з 2007 р., питання соціальних послуг почало активно обговорюватися серед українських політиків, в уряді, суспільних колах, представниками міжнародних структур.

Була створена Концепція реформування соціальних послуг до 2012 р.<sup>4</sup> та розроблено план дій з її реалізації. Причинами необхідності реформування були названі: надмірна орієнтація послуг на стаціонарний догляд, що протидіє соціальній інтеграції підопічних, недостатній контроль та слабе управління якістю послуг, відсутність вимірювання їх ефективності, відсутність методики визначення потреб у послугах. Далі, у 2012 р. прийнято Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, а також відповідний План дій до 2016 року<sup>5</sup>. Основною ідеєю Стратегії є курс України на інтеграцію в ЄС, що, зокрема, передбачає перехід на європейські стандарти соціальних послуг. Стандарти визначають принципи надання послуг, якість адміністрування та інформаційного забезпечення, використання сучасної методології та інструментарію оцінювання тощо. Для країн ЄС розроблені рамкові вимоги до якості послуг, які мають рекомендаційний характер, але можуть бути використані як орієнтири для модернізації вітчизняної системи.

Основними завданнями Стратегії були визначені: розв'язання проблеми раннього виявлення осіб, які потребують послуг, адекватне визначення потреб, ширше залучення недержавних організацій, створення ринку соціальних послуг, забезпечення комплексного підходу до розв'я-

<sup>4</sup> Розпорядження КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178-р «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178-2007>

<sup>5</sup> Розпорядження КМУ від 8 серпня 2012 р. № 556-р «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012>

зання проблем подолання складної життєвої ситуації, а також більшої орієнтації на профілактику потрапляння сімей або індивідуумів у стан нужденності.

Об'єктивною передумовою посилення уваги до сфери соціальних послуг є демографічна ситуація, а саме — старіння населення (особливо жіночого). З 2001 до 2013 рр. питома вага жінок старше 65 років зросла з 17,5 до 18,9%; чоловіків — з 10,1 до 10,9%; відповідно зростає попит на соціальні послуги для людей похилого віку. Крім того, відбулось певне зростання кількості людей з інвалідністю (з 2,6 млн у 2001 р. до 2,8 млн у 2013 р.), що також обумовило зростання потреби відповідних послуг.

Причини недостатньої ефективності соціальних послуг можна розглядати на двох рівнях: зовнішньому (що виходить за межі системи соціальних послуг) та внутрішньому (всередині системи).

Внутрішні причини. Характерними рисами чинної системи соціальних послуг (на відміну від європейської) є надмірна централізація, схильність до інституціоналізації та концентрації послуг у стаціонарних закладах. Це робить систему негнучкою та ускладнює соціальну інтеграцію осіб, які перебувають у стаціонарних закладах. Існує монополія на надання певних видів послуг територіальними центрами або будинками-інтернатами, що перешкоджає здоровій конкуренції та, відповідно, знижує якість послуг. Недоліком системи є також її закритість, дефіцит інформації не лише щодо якості надання послуг, але й самої можливості їх отримати.

Зовнішні причини. Більшість видів допомоги надається за формальними ознаками, а не через реальну нужденність, та без чіткої спрямованості на усунення причин тих проблем, що виникли. Крім того, органи, що надають підтримку, належать до різних відомств, а їх робота недостатньо узгоджена.

До зовнішніх причин також можна зарахувати недосконалість механізмів фінансування соціальних послуг. Це є однією з наріжних проблем системи надання соціальних послуг із моменту початку її розбудови, вона призводить до неспроможності відповідних організацій належним чином виконувати свої зобов'язання та забезпечувати якісні соціальні послуги. Крім обмеженості фінансових можливостей місцевих бюджетів проблема фінансування також полягає у недосконалості схеми фінансової взаємодії держави і суб'єктів, що надають соціальні послуги. Адже вона побудована за принципом фінансування установ, а не послуг, наслідком чого є відсутність чіткого економічного обґрунтування витрат на надання послуг та пов'язане з нею виникнення диспропорцій у розподілі фінансових ресурсів між закладами соціального обслуговування, відповідно й нерівномірності у наданні громадянам цих послуг. У свою чергу

організації-надавачі соціальних послуг в Україні не мають економічних стимулів для ефективного використання бюджетних та власних коштів, а ринкові механізми, які змогли б створити такі стимули, на практиці не використовуються.

Аналіз проблем у сфері соціальних послуг призводить до висновку про необхідність комплексного, і, водночас, індивідуального підходу до їх надання. У процесі розв'язання проблем, що виникли у індивіда або сім'ї, важливо не обмежуватися лише формальним визначенням нужденності, виходячи з приналежності до певної категорії та потрапляння під дію певного закону.

Визначивши основоположні принципи надання соціальних послуг як відповідність реальній нужденності та спрямованість на вихід із ситуації, що склалася, далі необхідно послідовно вирішувати низку взаємопов'язаних завдань:

Завдання № 1. Визначення цілі надання послуги (або комплексу послуг). Цілі можна визначати на двох рівнях: 1) підтримка фізіологічного стану клієнта, 2) соціальне залучення (виходячи з його індивідуального потенціалу).

Цілі визначаються індивідуально, в залежності від особливостей конкретного клієнта. Практично будь-яка людина, яка потребує допомоги, має певний потенціал подолання ситуації або її полегшення (залишкова або часткова працездатність, трудова та фізична активність, певні вміння, інтелектуальний потенціал, наявні фінансові ресурси, майно, нерухомість тощо).

Визначення власного потенціалу для осіб, які безповоротно втратили працездатність, а іноді й дієздатність (випадки повної відсутності життєвого потенціалу): надання якісних послуг (як мінімум — на стандартному рівні), які задовольняють фізіологічні потреби клієнта;

Для осіб, які мають певний рівень фізичної та соціальної активності, але без можливості відновити працездатність: забезпечити можливість спілкування, отримання інформації та психологічної підтримки, реалізації наявної активності.

Для осіб, які мають потенціал для відновлення працездатності — обов'язково необхідні заходи з реінтеграції у трудову діяльність.

Завдання № 2. Визначення критеріїв та способу оцінки ефективності соціальної послуги.

У загальному випадку під ефективністю розуміємо співвідношення результатів, що досягнені, та витрат, пов'язаних із забезпеченням цих результатів. Прагнення до ефективності — це прагнення до максимального можливого за даних умов досягнення цілей із задоволення соціальних

потреб населення (клієнта) за оптимальних витрат. Ціль послуги як правило, визначається заздалегідь.

**Завдання № 3.** Формування індивідуальної програми соціальної роботи: переліку та послідовності послуг, очікуваних результатів. Складання програми має враховувати наявні ресурси та можливості залучення додаткових ресурсів.

При складанні програми важливо надавати перевагу її фасилітаторній функції, тобто активізації здатності людей розв'язувати власні проблеми та виходити зі скрутною ситуації.

**Завдання № 4.** Моніторинг та оцінка програми, які мають виконуватись на всіх стадіях — від розробки до закінчення. Оцінювання може здійснюватися одним із (або комбінацією кількох) методів.

Параметричний метод передбачає порівняння станів клієнта до реалізації програми, в ході реалізації, та після закінчення на відповідність очікуваним параметрам.

Метод визначення відповідності встановленим стандартам складається з:

1. Оцінювання суб'єктивної думки клієнтів про якість та результати отриманих послуг;
2. Незалежна експертна оцінка роботи організацій-надавачів послуг.

Результат оцінювання програм буде корисним, якщо будуть дотримані основоположні принципи оцінювання (у т. ч. дотримання етичних норм), наприклад тих, що розроблені для Міжнародної мережі «Оцінка програм»<sup>6</sup>:

- точність та достовірність інформації, що використовується для оцінювання;
- компетентність виконання оцінювання;
- чесність та відкритість процесу оцінювання, рівність у доступі до інформації;
- повага до прав та свобод особистості;
- зобов'язання, що мають визначатися суспільними інтересами і з точки зору суспільного добробуту.

**Завдання № 5.** Забезпечення якісною та надійною інформацією процесу розробки, реалізації та оцінювання програм. Це завдання також має виконуватися на всіх етапах розробки та реалізації соціальної програми (у табл. 3.5 наведено основні інформаційні потреби на кожному етапі). Якість та повнота інформації є важливою умовою досягнення ефектив-

<sup>6</sup> Принципи оцінювання Міжнародної Мережі «Оцінка програм» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eval-net.org>

ності соціальної програми, а також створює основу для удосконалення соціальної політики в подальшому.

Таблиця 3.5. Потреби в інформації на різних етапах реалізації програми соціальної підтримки

Етапи реалізації програми соціальної підтримки	Потреби в інформації
1. Встановлення проблем, потреб та цілей	Інформація щодо потреб та потенціалу клієнта
2. Визначення інструментів та альтернатив	Інформація стосовно характеристик ефективності різних інструментів та технологій досягнення сформульованих цілей . Міжнародний досвід
3. Формування змісту програми соціальної підтримки	Дані про наявні ресурси для реалізації визначених альтернатив. Методологія розроблення змісту соціальної програми. Нормативні документи
4. Реалізація програми	Методологія моніторингу. Дані, що необхідні для моніторингу: стандарти послуг, нормативні документи; дані про стан клієнта в різні часові точки
5. Оцінка ефективності	Методологія оцінки ефективності та впливу. Інформація про стан клієнта після реалізації програми. Суб'єктивні оцінки клієнта. Дані про відповідність результатів визначеним цілям, фактичну вартість програми

Розглянувши систему надання соціальних послуг у взаємозв'язку з іншими видами соціальної підтримки, можна сформулювати такі концептуальні шляхи її подальшого інноваційного розвитку:

- всі види допомоги, субсидій, пільг та соціальних послуг мають бути поєднані у загальну (комплексну) систему. Будь-який вид підтримки у цій системі має надаватися виходячи з реальних потреб та конкретних життєвих обставин, а не визначатися виключно статусом або та доходом;
- пріоритет необхідно надавати тим заходам, які сприяють використанню наявного потенціалу клієнта для його соціального залучення та адаптації. Виплата грошової допомоги для працездатних осіб має бути лише тимчасовим засобом підтримки;
- внутрішні проблеми системи соціальних послуг, що пов'язані з надмірною централізацією та негнучкістю можна подолати, розширивши автономію органів місцевого самоврядування з надан-



ня соціальних послуг, передбачивши можливості фінансування та кадрового забезпечення.

**Заходи, що сприятимуть соціальній адаптації та активізації виходу із стану бідності,** пропонуються такі:

1. Психологічна робота;
2. Програми профорієнтації для визначення можливостей працевлаштування або навчання (перенавчання);
3. Програми навчання та перенавчання для отримання достатньої кваліфікації;
4. Програми громадських робіт;
5. Програми працевлаштування;
6. Програми медико-соціальних послуг для кризових та неблагополашуваних сімей.

Доцільно роботу з клієнтами починати зі співбесіди з психологом для виявлення психологічних обмежень або можливостей самостійного виходу із ситуації. Далі відбувається визначення напрямів соціальної підтримки та вибір можливого супроводження.

- 1) якщо в сім'ї/домогосподарстві заявників є працездатні особи, які не працюють, мають професії, але не можуть знайти роботу, то пропонуються послуги із працевлаштування, а тимчасово — участь у громадських роботах;
- 2) якщо для працевлаштування не вистачає кваліфікації, пропонуються навчання або підвищення кваліфікації;
- 3) якщо перший випадок (наявність кваліфікації) супроводжується наявністю проблем із станом здоров'я, заборгованістю зі сплати за житло; відсутністю місця у дитячому закладі, то робота спрямовується передовсім на розв'язання цих проблем;

Між організаціями-співробітниками із супроводження має бути налагоджений інформаційний обмін та узгодження змін у статусі клієнтів.

Для впровадження пропонуються заходи такого змісту:

1. **Психологічна робота**, у тому числі:
  - співбесіда зі всіма заявниками для виявлення психологічних проблем, самооцінки, стійкості установок на бідність; визначення можливих напрямів роботи; психологічне налаштування для активізації власних зусиль щодо пошуку шляхів виходу зі складної ситуації;
  - тренінги для отримувачів допомоги, які виявили неадекватну самооцінку щодо спроможності виходу із ситуації нужденності;

2. **Програми профорієнтації** для визначення можливостей працевлаштування або навчання.

Програми профорієнтації пропонуються, якщо:

- особа не має професії (спеціальності);
- відчуває труднощі із вибором роду діяльності, професії;
- не має можливості отримати відповідну роботу через відсутність потрібної професійної кваліфікації;
- необхідно змінити професію у зв'язку з відсутністю роботи, яка відповідає кваліфікації особи;
- особа втратила здатність до виконання роботи за колишньою професією.

3. **Програми навчання та перенавчання** для отримання достатньої кваліфікації.

*Професійна підготовка* — прискорене набуття навичок, необхідних для виконання певної роботи.

*Професійна перепідготовка* — отримання додаткових знань, умінь та навичок для виконання нового виду професійної діяльності, а також отримання нової кваліфікації у рамках вже отриманого напряму підготовки.

*Підвищення кваліфікації* — оновлення знань та умінь з метою росту професійної майстерності та підвищення конкурентоспроможності за професіями, оволодіння новою технологією або технікою.

Ці заходи застосовуються щодо працездатних осіб, які не мають достатньої кваліфікації для працевлаштування.

4. **Програми громадських робіт.**

*Громадські роботи* розглядаються як трудова діяльність, яка має соціально корисну спрямованість та має характер додаткової соціальної підтримки працездатних громадян — отримувачів соціальної допомоги.

5. **Програми працевлаштування.**

Працевлаштування, як правило, є кінцевою метою програм, спрямованих на соціальну реабілітацію або соціальну адаптацію.

Особам із значною перервою у трудовій діяльності (понад один рік) та значним терміном перебування у програмах соціальної підтримки (понад один рік) у якості відповідної роботи може бути запропонована будь-яка оплачувана робота (як постійна / тимчасова / з частковою зайнятістю) із урахуванням віку та інших можливих обмежень для її виконання, а також така, яка відповідає вимогам трудового законодавства.

## 6. Програми медико-соціальних послуг для кризових та неблагополучних сімей.

Медико-соціальна допомога кризовим та неблагополучним сім'ям розглядається як новий вид мультидисциплінарної професійної діяльності медичного, психолого-педагогічного та соціально-правового характеру, спрямована на відновлення їх функцій та здатності до самозабезпечення.

Медико-соціальна робота, яка має профілактичний характер, спрямована на попередження соціально залежних порушень функцій сім'ї та формування настанов на здоровий спосіб життя; забезпечення доступу до інформації з питань здоров'я. Медико-соціальна робота реабілітаційної спрямованості передбачає надання медико-соціальної допомоги; проведення медико-соціальної експертизи; здійснення медичної, соціальної та професійної реабілітації інвалідів; проведення корекції психічного стану клієнтів. Медико-соціальна робота передбачає тісну взаємодію фахівців із соціальної роботи з медичним персоналом та чітке розмежування відповідальності.

Основними завданнями відділень медико-соціальної допомоги є: медико-соціальний патронаж в сім'ї, виявлення в них осіб, які мають фактори соціального ризику та тих, які потребують медико-соціальної підтримки. Патронаж дає можливість спостерігати сім'ю в її природних умовах та виявляти більше інформації, ніж лежить на поверхні.

У якості конкретних заходів передбачається проведення соціального консультування, соціального обслуговування на дому, соціального обслуговування у стаціонарних закладах, організація денного перебування у закладах соціального обслуговування, надання тимчасового притулку.

**Організаційна форма впровадження заходів.** Для впровадження заходів щодо соціальної адаптації та виходу зі стану бідності необхідно розробити систему взаємодії інституцій, які будуть задіяні у процесі організації, безпосереднього надання послуг, організаційно-методичного забезпечення.

Однією з можливих організаційних форм впровадження заходів щодо соціальної адаптації вразливих сімей, виходу їх зі стану бідності, шляхів повернення на ринок праці є *Соціальний контракт* або договір соціальної адаптації, який встановлює взаємні зобов'язання між отримувачами адресної соціальної допомоги та органом, уповноваженим для надання соціальної допомоги. Договір визначає, що кожна зі сторін має зробити для того, щоб змінити стан отримувачів соціальної допомоги шляхом активізації потенціалу сім'ї з метою поступового її переходу до самозабезпечення.

Така модель соціальної роботи передбачає розробку програми індивідуальної соціальної адаптації — плану дій обох сторін договору со-

ціальної адаптації, розробленого в результаті співбесіди та аналізу причин ситуації, які склалися в сім'ї, виявлення потенційних можливостей отримувачів допомоги. У ході реалізації програми соціальної адаптації здійснюється соціальне супроводження контракту з боку фахівця із соціальної роботи для контролю над ситуацією та здійснення коректив у програмі (у разі необхідності).

Запропонована технологія є ринково-орієнтованою та спрямована на подолання соціального утриманства та активізації поведінки сімей щодо самостійного виходу із ситуації нужденності.

Подібна технологія застосовуються вже кілька десятків років у багатьох країнах світу. Варто відмітити, що вона досить успішно виконує завдання соціальної адаптації сімей та організації допомоги на якісно іншому рівні — не тільки як матеріальної підтримки, але й соціального залучення.

Впровадження запропонованої моделі соціальної підтримки є логічним продовженням державної політики України щодо удосконалення системи соціальної допомоги. Очікуваними результатами від впровадження має бути посилення дієвості й адресності соціальної підтримки, сприяння формування у населення активної життєвої позиції щодо виходу зі стану нужденності; профілактика соціального відторгнення та протидія потраплянню сімей у кризовий стан.

### 3.3. Житлове питання та можливості політики

Житло є однією з базових життєво важливих потреб людини. Без її задоволення (як і інших базових потреб — в їжі, одязі, медичній допомозі) навіть фізичне існування та здоров'я людини піддається небезпеці. Тому захист права людини на гідні житлові умови, як правило, є одним з основних напрямів державної соціальної політики. Крім того, характеристики житлових умов є ключовим індикатором якості життя населення; забезпеченість та доступність житла є візитною карткою будь-якої країни і визначає її привабливість для проживання.

Оцінюючи житлові умови населення, необхідно враховувати принаймні такі аспекти цього питання, як фактичну забезпеченість (за кількісними та якісними параметрами), можливість покращення житлових умов, нерівність у доступі до нормальних житлових умов.

Проблема забезпечення прийнятних житлових умов не втрачає актуальності в усьому світі. Всесвітня організація охорони здоров'я приділяє значну увагу цій проблемі та її впливові на здоров'я людей. За даними ВООЗ, у країнах Європейського Союзу нараховується близько 89 міль-

йонів людей, які живуть у відносній бідності. Багато з них мешкають у сирих домах з поганим опаленням та неадекватним санітарно-технічним обладнанням. У доповіді «Екологічний тягар хвороб, пов'язаних з незадовільними житловими умовами»<sup>7</sup> відзначено, що кожного року в європейському регіоні незадовільне житло стає причиною понад 100 000 смертей та викликає виникнення багатьох хвороб і травм, у т. ч. хвороб дихальної, нервової та серцево-судинної систем, а також злоякісних новоутворень. Значна частина житлового фонду в країнах Європейського Союзу все ще характеризується багатьма несприятливими факторами для здоров'я: надлишковий вплив шуму (22%), вологості (16%), перенаселеності (18%), проблеми, пов'язані з підтриманням тепла у зимовий період (9%), брак санітарних зручностей (туалету зі зливом (3%) відсутності ванної/душу (3%)).

Цілком зіставні дані за межами країн ЄС, на жаль, відсутні, але навіть наявна інформація свідчить, що житлові умови там ще гірші, особливо для осіб із низькими доходами. Стосовно України, за даними Державної служби статистики, на 1 січня 2014 р. загальна площа ветхого житла складала 3,8 млн кв. м, де мешкало 89,5 тис. осіб. Загальна площа житла в аварійному стані складала 1,0 млн кв. м, кількість осіб, які проживали в аварійному житлі, становила 20,0 тис. осіб.

Капітальний ремонт житла практично не здійснюється: у 2013 р. було відремонтовано лише 0,1% загальної площі житла, при чому капітальні ремонти проводились лише у шести регіонах України.

За даними обстежень населення з питань соціальних позбавлень, що виконує Держслужба статистики у рамках Обстеження умов життя домогосподарств України з періодичністю один раз на два роки, ситуація щодо умов проживання є ще гіршою: майже 7 млн наших співгромадян вказали на відсутність житла у нормальному стані; 2 млн осіб страждає від обмежених умов проживання (коли площа житла не перевищує 5 кв. м на одну людину; та понад 5 млн осіб відчувають нестачу коштів для оплати житла (табл. 3.6).

Характерною рисою житлових умов українців є не лише (і не стільки) високий рівень позбавлень, а й низькі середні стандарти (у порівнянні з більшістю європейських країн). Певне зростання рівня забезпеченості житловою площею у розрахунку на 1 особу (з 17,9 кв. м у 2004 р. до 22,1 кв. м у 2013 р. у містах України) пояснюється, більшою мірою, зниженням чисельності населення, ніж зростанням обсягів житла. Для переважної частини населення придбання житла у власність є абсолютно недоступним.

<sup>7</sup> Екологічний тягар хвороб, пов'язаних з незадовільними житловими умовами : Доповідь ВООЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/142077/e95004.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/142077/e95004.pdf)

Таблиця 3.6. Характеристики домогосподарств щодо ознак позбавлення за житловими умовами

Ознаки позбавлення	Частка домогосподарств (всього)		Частка домогосподарств у міських поселеннях		Частка домогосподарств у сільській місцевості	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Відсутність житла у нормальному стані (потребує капремонту, сире, ветхе, старе)	14,8% (6,5 млн осіб)	15,6% (6,9 млн осіб)	13,3%	14,2%	18,0%	18,7%
Недостатність коштів для своєчасної та в повному обсязі оплати рахунків	13,4%	11,8%	14,4%	12,2%	11,4%	11,0%
Житлова площа не перевищує 5 кв. м на 1 особу	4,0% (2,0 млн осіб)	4,2%	4,6%	4,9%	2,5%	2,8%

*Джерело:* Оцінка домогосподарств позбавлення за житловими умовами (за даними ОУЖД 2011 р.).

Житловим стандартом для пересічної української сім'ї (модальне значення, визначене за даними Обстеження умов життя домогосподарств України) є двокімнатна квартира загальною площею близько 50 кв. м. Проте, навіть такі скромні стандарти залишаються недосяжними для тих, хто потребує покращення житлових умов. За даними ріелторів<sup>8</sup>, ціна 1 кв. м подібного житла на вторинному ринку обласних центрів складає (за період від 1 жовтня 2013 р. до 1 жовтня 2014 р.) від 639 дол. США у Херсоні та до 1792 дол. США у Києві.

Якщо припустити, що середньостатистична сім'я здатна відкладати кожного місяці одну заробітну плату на покупку житла, то (умовно) для придбання все тієї ж двокімнатної квартири на вторинному ринку знадобиться від дев'яти років у м. Суми, до 23 років у м. Полтава (рис. 3.2).

Варто відмітити, що найкоротший термін накопичення коштів (9—11 років) характерний для менш привабливих з точки зору рівня людського розвитку обласних центрів. Рейтинги відповідних регіонів за Індексом регіонального людського розвитку дорівнюють: Сумська область — 23 рейтинг; Запорізька — 7; Донецька — 22; Херсонська — 26; Кіровоград-

<sup>8</sup> Статистическая информация по ценам на вторичном рынке жилья в Украине [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://agent.ua/statistics>. — Назва з екрана.

ська — 24; Миколаївська — 15. Виключенням у цій групі є Запоріжжя, високий рейтинг якого пояснюється рівнем добробуту населення, а порівняно невисокі ціни на житло — імовірно з непривабливістю через несприятливий стан довкілля. У той же час найдовший термін накопичень (21—23 роки) притаманний відносно благополучним регіонам: Полтавській області — 9 рейтинг; Одеській — 10, Львівській — 4, Харківській — 2; м. Київ — 1.

Ринок житла в Україні є значно сегрегованим. Очевидно, що придбання житла є доступним вельми обмеженому числу наших співгромадян: основними покупцями житла є багаті українці (бізнесмени та чиновники), для яких придбання житла є вигідним вкладанням коштів. Певні шанси на купівлю нерухомості мають також трудові мігранти. Люди середнього статку можуть покращити свої житлові умови лише, якщо вони вже мають житло, що, як правило, залишається від батьків. «У 60% випадків квартири на первинному ринку люди купують за власні кошти. Переважно це гроші, які люди отримали від продажу старої квартири, додали свої заощадження і купують більш якісне (або більше за розміром) житло. Ще 37% припадає на розстрочку від забудовників (інвестування будівництва). І лише 3% — іпотека» (з інтерв'ю керівника консалтингової компанії).

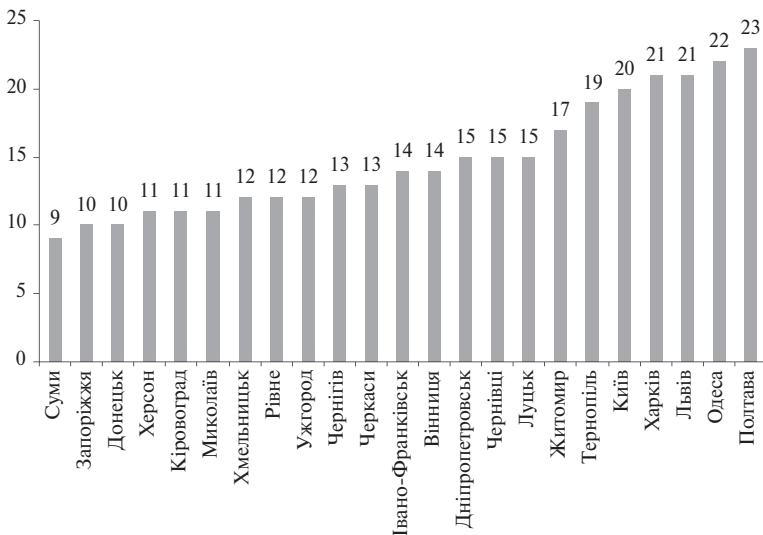


Рис. 3.2. Кількість років, необхідних для накопичення коштів на придбання двокімнатної квартири в обласних центрах України (за умови щомісячного відкладання коштів у розмірі середньої заробітної плати)

Навіть коли сім'я зважується на купівлю квартири, вирішальним фактором прийняття рішення є ціна (у майже 98% випадків за даними дослідження центру «Соціальний моніторинг», 2013 р.), а не якість (і навіть безпека) житла.

Неспроможність більшості населення в реальних умовах придбати житло обумовлює доволі низький платоспроможний попит, а отже і низькі темпи будівництва (принаймні у порівнянні з радянським періодом нашої історії).

На рис. 3.3 продемонстровано зміни, які відбулись в обсягах прийняття в експлуатацію житла за період від 1971 р. до 2013 р.

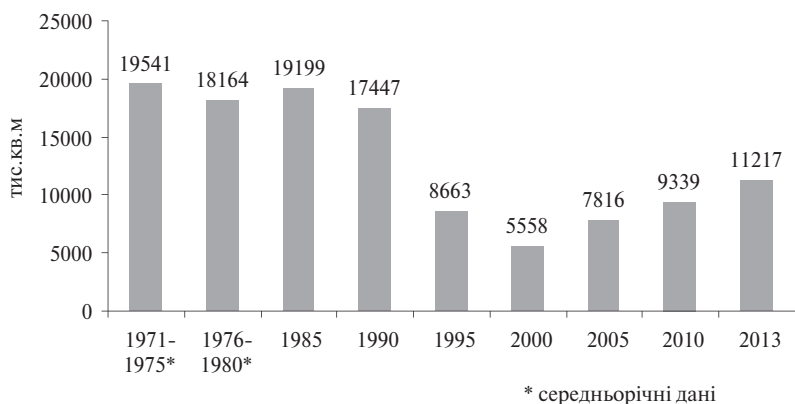


Рис. 3.3. Прийняття в експлуатацію загальної площі житла, тис. кв. м

Зрозуміло, що таке значне падіння обсягів будівництва пов'язано з переходом до ринкових відносин, що супроводжувався різким і багатократним падінням обсягу капіталовкладень у будівельну галузь, які жодним чином не були компенсовані.

Сьогодні у регіональному розрізі обсяги будівництва житла та активність відповідних інвестицій демонструють доволі яскраву залежність від привабливості регіону з точки зору людського розвитку, якості життя, зокрема — екологічної складової, розвиненості ринку праці. Найменші обсяги введеного в експлуатацію житла (у розрахунку на 1000 населення) останніми роками спостережено у Кіровоградській, Миколаївській, Сумській, Житомирській та Луганській областях. До речі, ці регіони мають також низькі рейтинги за Індексом людського розвитку. Впадає в око



значна регіональна диференціація за обсягами зданого в експлуатацію житла: якщо у Луганській області у 2013 р. становив лише 79 кв. м у розрахунку на 1000 населення, то в Києві він дорівнював 536 кв. м, а в Київській області — 567 кв. м. (хоча активне будівництво є цілком природним явищем для столичного регіону). Наступні місця посіли Тернопільська (532 кв. м) та Івано-Франківська (491 кв. м) області, що можна пояснити значною кількістю надходжень від трудової міграції в цих регіонах. Ці кошти, як правило, люди намагаються вкласти у придбання нерухомості.

Розвинений та активний ринок житла є вагомим чинником підвищення економічної активності та трудової мобільності населення, що може стати поштовхом для економічного пожвавлення певних територій.

Безумовно, розв'язання житлової проблеми є надто складним завданням для держави. Особливо вона загострюється сьогодні — в умовах військового конфлікту на Сході України, наслідками якого є не лише прямі втрати через фізичне руйнування, а й погіршення економічних умов для реалізації соціальної політики в загалі, і житлової — зокрема.

Проте останні події не є єдиним фактором, який обумовлює житлові проблеми. Наявна слабка активність житлової політики протягом усього періоду з моменту набуття Україною незалежності. Швидка безкоштовна приватизація житла, проведена тоді, не покращила ситуацію з житлом і не сформувала класу власників (тим більше — ефективних власників). За часів прем'єрства Ю. Тимошенко відбулось лише кілька подій, спрямованих на створення нормативно-правового підґрунтя реалізації житлової політики, а саме: схвалена концепція Державної програми «Соціальне житло» (2005), прийнято Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» (2006), затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 рр. (2009). Однак ці документи не мали реального втілення у життя через відсутність їх ув'язки з національною житловою політикою, а точніше — з відсутністю саме цієї політики. Так і не було створено необхідні інститути для функціонування соціального житла, не було визначено порядок та критерії виникнення права на отримання соціального житла, порядку виселення мешканців, які втрачають право на соціальне житло тощо.

Варто лише сказати, що на сьогоднішній день в Україні продовжує бути чинним Житловий Кодекс Української РСР 1983 р., у преамбулі якого визначено курс на «втілення в життя ленінських ідей побудови комуністичного суспільства» та «послідовну реалізацію розробленої Комуністичною партією програму житлового будівництва» — коментарі тут зайві.

Безумовно, проблема полягає не лише в оновленні чинного законодавства — реалізація соціально спрямованої житлової політики є надто складним, багатовекторним питанням, яке потребує постановки найбільш актуальних завдань, пошуку нових ефективних шляхів їх розв'язання (особливо в умовах, коли є нагальна необхідність відновлення втраченого житлового фонду), розроблення стратегічних пріоритетів розвитку.

Українська система фінансування житлового будівництва безперечно потребує кардинального оновлення, використання нових способів залучення інвестицій. На жаль, зважаючи на економічні реалії України, навряд чи найближчим часом вдасться значно розширити масштаби іпотечного кредитування для придбання власного житла.

Однак перспективним напрямом стимулювання інвестицій у розвиток житлового будівництва має стати застосування механізмів публічно-приватного партнерства, тобто залучення приватних компаній до довготермінового фінансування та управління інфраструктурними житловими об'єктами.

Альтернативою придбання власного житла може бути розвиток ринку орендного житла. Орендоване житло є реальним шансом розв'язати житлову проблему молоді, яка лише починає своє трудове та сімейне життя, перебуває у пошуку і потребує умов для вільного переміщення. Крім того, це може стати альтернативою іпотеці та індивідуальному будівництву для малозабезпечених верств. У розвинених країнах світу на орендний фонд житла припадає близько 30% загального обсягу житлового фонду. В Україні лише 3,5% домогосподарств проживають в орендованому житлі, яке належить фізичним особам; до того ж, цей ринок є слабо регламентованим та практично неконтрольованим.

Як правило, найбільшим попитом на ринку оренди житла користуються квартири економ-класу, як своєрідна відправна точка, яка дає змогу отримати прийнятний рівень зручності та комфорту окремого житла за помірні ціни (у порівнянні з житлом бізнес- та люкс-класів), іноді за умови часткової компенсації частини вартості за державний рахунок (США, Австралія), або шляхом державного регулювання орендної плати (Чехія). Приклад розвинених країн світу доводить доцільність його розвитку і в Україні.

Для цього необхідно створити сприятливі умови для зацікавленого бізнесу. Орендне житло має швидко будуватися, бути достатньо комфортним, але малогабаритним. Його основне призначення — забезпечення тимчасовим житлом молодих одинаків, сімейних пар, студентів тощо. Основний ринок довгострокової оренди сформує Київ та великі міста (індустріальні, культурні, фінансові центри), які мають значний ринок вакансій, особливо у сфері будівництва, торгівлі, туризму. Орендодавця-

ми можуть бути державні структури, регіональні утворення, муніципалітети, роботодавці, громадські фонди та житлові асоціації, фізичні особи. Але у будь-якому випадку формування цивілізованого ринку житла має супроводжуватись відповідним правовим забезпеченням, створенням фінансових передумов для ведення такого роду бізнесу, систем професійного управління та державного контролю на ринку орендованого житла.

Програми будівництва житла для малозабезпечених можуть передбачати часткову участь населення у будівельних роботах (досвід Чилі щодо будівництва «дуплексів», коли частина простору житла будується за рахунок держави, а далі «порожнини» заповнюються майбутні мешканці власними силами). Такий спосіб будівництва для бідного населення виховує соціальну відповідальність та формує більш активну позицію щодо самостійного виходу зі скрутного становища. Подібні програми продемонстрували значну ефективність розв'язання проблем нужденного населення в багатьох країнах світу і цей досвід може бути корисним для сучасних умов в Україні.

Незважаючи на гостроту житлового питання, яка відчувається не лише в Україні, але й в усьому світі, існує певний дефіцит досліджень у цій сфері. Модернізація житлової політики та захист прав людини вимагає створення відповідного науково-методологічного та інформаційного забезпечення. У зв'язку з цим актуалізуються завдання розроблення системи індикаторів для моніторингу поточного стану житлових умов населення із залученням різних інформаційних джерел; оцінювання впливу житлових умов на стан здоров'я, перебіг демографічних процесів та соціальну мобільність; розроблення моделей оцінювання наслідків реформ із врахуванням платоспроможного попиту населення та соціально-демографічних змін.

### 3.4. Освітня політика у контексті модернізаційного розвитку

Освіта є найважливішою складовою людського розвитку, яка забезпечує розширення вибору для людини, формує якість її життя, забезпечує добробут.

Загальнолюдський розвиток, значні та швидкі зміни матеріальних умов життя, соціальних стосунків, життєвих цінностей вимагають адекватних змін освітнього простору. Це є глобальною проблемою, яка стосується більшості країн світу. І хоча цілі та завдання, які стоять перед окремими країнами або групами країн, значно відрізняються, існує загальноцивілізаційний вектор розвитку: використання отриманих знань для забезпечення суспільного прогресу, який не звужується лише до економічного зростання, а й формує світоглядні, ціннісні основи, які мають

зберегти людину, забезпечити справедливий розподіл благ (у т. ч. між поколіннями), створити можливості для сталого, повноцінного розвитку.

Сьогодні, у період гострої суспільної кризи в Україні, перебуванні у стані невизначеності подальшого економічного курсу, об'єктивної необхідності скорочення державних видатків, освітня політика України є надто актуальним питанням, від якого залежать успіх або поразка у досягненні прогресу. Однак, думка про те, що сам собою розвиток освіти є ключем до підвищення добробуту, може втратити сенс, якщо структура виробництва в Україні не буде орієнтована на забезпечення «усе більшої віддачі», якщо вона надалі спеціалізуватиметься на галузях, які перебувають у «технологічному тупику» (орієнтованих на застарілі енергоємні технології або на видобуток сировини), адже вони неспроможні забезпечити гідну оплату праці. У такому випадку зростання рівня освіти лише збільшить потоки українських мігрантів у країни, які забезпечують вищий рівень оплати праці. Стратегія розвитку освіти може бути успішною лише у комплексі з промисловою політикою, за якою освіченим людям надаються робочі місця, як це відбувалося у Східній Азії. Реалізація такої політики буде непростим завданням для України, оскільки, очевидно, не має підстав розраховувати на зовнішню підтримку, зокрема — міжнародних фінансових організацій. «Світові фінансові організації підкреслюють важливість освіти, — відмічає відомий норвезький економіст Ерік. С. Райнерт, — але не збираються підтримувати освіту промисловою політикою, яка створить попит на освічених людей... Вони погіршують фінансовий тягар бідних країн, змушуючи їх фінансувати освіту людей, які зможуть влаштуватися на роботу лише у багатих країнах»<sup>9</sup>.

Таким чином, загальні цілі освіти можна сформулювати на трьох рівнях: 1) глобальному — формування світоглядних основ, які мають забезпечити життя та розвиток людини у планетарному масштабі; 2) національному — забезпечення конкурентоспроможності економіки країни та можливостей для сталого розвитку її населення; 3) індивідуальному — формування особистої конкурентоспроможності людини та здатності до самореалізації.

Питанням ролі освітнього чинника у модернізаційному розвитку присвячено доволі значну кількість сучасних наукових публікацій. Зокрема, глобальні проблеми розвитку, у тому числі розвитку, заснованого на економіці знань, розкривають автори колективної монографії (Л. Белова, Д. Лукьяненко, А. Поручник), що є спільним виданням Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана та Московського

---

<sup>9</sup> Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / Пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — (Экономическая теория). — 146 с.

державного університету ім. М. Ломоносова<sup>10</sup>, монографії Інституту економіки та прогнозування НАН України<sup>11</sup> (В. Геєць, В. Близнюк). Проблеми формування людського капіталу розглядає О. Грішнова, А. Колот, В. Антонюк. Освіта як чинник модернізації суспільства, а також соціальні функції освіти розглядаються в ряді робіт Е. Лібанової.

У цих роботах доволі глибоко розглянуті проблеми освіти в контексті модернізаційної політики. Обґрунтування ж конкретних цілей освітньої політики України, виходячи з найбільш актуальних проблем у сфері освіти, вимагають доказової бази, спеціальних статистичних досліджень, побудови моделей, оцінки сучасних тенденцій.

Сьогодні у світі можна виділити кілька типів країн, перед якими постали подібні (або загальні) завдання у сфері освітньої політики. Країни ЄС у найбільш загальному вигляді визначили сучасні завдання у сфері освіти у «Лісабонській стратегії»<sup>12</sup>. Ця стратегія спрямована на розвиток «економіки знань», заохочення досліджень, покращення політики у сфері освіти, розвиток інформаційних технологій та створення сприятливого інноваційного клімату. Місія цього процесу полягає у створенні загального європейського простору освіти, а також підвищення конкурентоспроможності європейської науки. Фінансова криза 2008—2009 рр., загостривши проблеми безробіття, змусила більше уваги приділити створенню робочих місць, професійній підготовці та освіті. Концепцію освіти та професійної підготовки (ОПП) представила Європейська комісія в документі «Надати новий імпульс європейському співробітництву у сфері освіти і професійної підготовки на підтримку стратегії Європа 2020» (2010), а також у наступному документі «Переосмислити освіту — інвестувати у професійні знання для досягнення кращих соціально-економічних результатів» (2012). На національному рівні перед країнами ЄС поставлено завдання стимулювати застосування передових освітніх технологій, у т. ч., з використанням механізмів публічно-приватного партнерства (ППП), а на наднаціональному рівні сформульоване завдання укріпити зв'язок ОПП та бізнесу. В документах особливо підкреслено важливість володіння іноземними мовами та комп'ютерною грамотністю.

Сучасні дослідники виділяють Азійсько-Тихоокеанську групу держав, що провадять активну освітню політику. В цю групу входять: Республіка Корея, Тайвань Сінгапур, Гонконг, Малайзія, Таїланд, Філіппіни,

<sup>10</sup> Лукьяненко Д., Колесов В., Колот А., Столярчук Я. Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование. Монография. — К., 2013.

<sup>11</sup> Моделі ендогенного зростання економіки України / за ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко ; Ін-т екон. та прогноз. НАН України. — К., 2007. — 576 с.

<sup>12</sup> Більш докладно див. на сайті: [eurofound.europa.eu/areas](http://eurofound.europa.eu/areas)

Індонезія, для яких характерною є стратегія підвищених вимог до якості освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. «Економічне чудо» цих країн значною мірою пояснюється пріоритетом освіти.

Цілі для країн, що розвиваються, найбільш конкретно були сформульовані як Цілі Розвитку Тисячоліття (ЦРТ) у сфері освіти. Згідно з цим документом, до 2015 року передбачалось забезпечити дітям в усьому світі, як хлопчикам, так і дівчатам, можливість у повному обсязі отримати початкову шкільну освіту. Досягнення цієї мети для країн, що розвиваються, сприяє подоланню бідності, соціального виключення, розширює можливості людського розвитку.

Для пострадянських країн, у тому числі для України, очевидними цілями є створення умов для прискореного модернізаційного розвитку, необхідного для подолання глибокого економічного розриву, який утворився по відношенню до розвинених країн; формування відповідних ціннісних настанов населення; подолання соціальної пасивності та суспільної недовіри.

Україна, приєднавшись до Глобальних Цілей Тисячоліття, визначила свої цільові індикатори, у т. ч. і в освітній сфері. Досягнуті на сьогодні показники охоплення освітою свідчать про певний прогрес, проте модернізаційна складова такого прогресу явно недостатня. В офіційних документах, наприклад, в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, також визначені цілі та завдання у сфері освіти, проте сформульовані вони дещо розпливчато: «Ціллю Національної стратегії є: підвищення доступності якісної, конкурентоздатної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку економіки; забезпечення особистісного розвитку відповідно до індивідуальних здібностей, потреб на основі освіти впродовж життя»<sup>13</sup>.

Підтримуючи це формулювання цілей у програмних документах, необхідно більш чітко формулювати завдання, враховуючи як глобальні тенденції суспільного розвитку, так і національні особливості та інтереси, а також інтереси окремих індивідуумів (або соціальних груп). Врахування та збалансованість всіх трьох складових є непростим завданням, розв'язання якого має скласти основу освітньої політики.

**Забезпечення конкурентоздатності економіки та можливостей для модернізаційного розвитку.** Серед чинників, які забезпечують економічне зростання та підвищення конкурентоспроможності на міжнародному рівні, перше місце посідають знання та інноваційна діяльність. Ця думка

---

<sup>13</sup> Указ Президента України № 344/2013 «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року».

не є новою. Вона висловлювалась ще у на початку ХХ століття економістом Робертом Солоу. Надалі аналогічні висновки зробили інші вчені, зокрема, американські економісти Джон Кендрік, Едвард Денісон. Видатний внесок у дослідження ролі освіти зробив засновник теорії «людського капіталу» Т. Шульц, який визначив можливості народу у сфері освіти, а також досвід, таланти людей та здоров'я як найбільш важливий економічний ресурс.

Дослідженням чинників економічного зростання присвячено багато публікацій Світового Банку. Наприклад, у статті «Знання та розвиток. Поперечний розріз»<sup>14</sup> подані результати досліджень впливу знань на економічне зростання в 92 країнах світу за період з 1960 до 2000 р. Зокрема, було встановлено, що зростання на 20% середньої кількості років навчання збільшує середньорічне економічне зростання на 0,15 відсоткових пункти. Що стосується інновацій, 20% зростання кількості зареєстрованих патентів збільшує на 3,8% річне економічне зростання.

Особливого значення у сучасному світі набуває високий професіоналізм працівників, без якого неможливо забезпечити та підтримувати високі темпи зростання та конкурентоспроможність економіки, подолати серйозні наслідки системної соціально-економічної кризи. На жаль, в українському суспільстві ми часто спостерігаємо некомпетентність та низький професіоналізм, який проникає в усі сфери життя.

Аналіз наявних статистичних даних свідчить, що у багатьох сферах діяльності посади професіоналів-фахівців посідають люди, які не мають відповідної освіти. Так, за даними Вибіркового обстеження підприємств щодо рівня заробітної плати працівників за статтю, віком, освітою, та професійними групами<sup>15</sup> (ОЗПП) за 2012 рік, серед професіоналів-фахівців питома вага тих, хто не має спеціальної освіти складає, %: 97,6 — у сфері сільського господарства, лісництва та рибальства; 96,5 — серед керівників-менеджерів; 79,1 — у сфері фінансів і торгівлі; 52,7 — у сфері управління, права та соціального захисту; 52,6 — у сфері транспорту та зв'язку (рис. 3.4).

Як це не парадоксально, за даними зареєстрованого ринку праці, саме у цих професійних сегментах (менеджери, професіонали і фахівці) спостерігається і найвищий дисбаланс попиту (вакансії) та пропозиції (кількості незайнятих, зареєстрованих у службі зайнятості) (рис. 3.5).

<sup>14</sup> Knowledge and Development. A Cross-Section Approach / Derek H. C. Chen and Carl J. Dahlman / The World Bank. Washington DC 20433.

<sup>15</sup> Обстеження вперше проведене в Україні Державною службою статистики у 2013 р. (дані за 2012 р.).

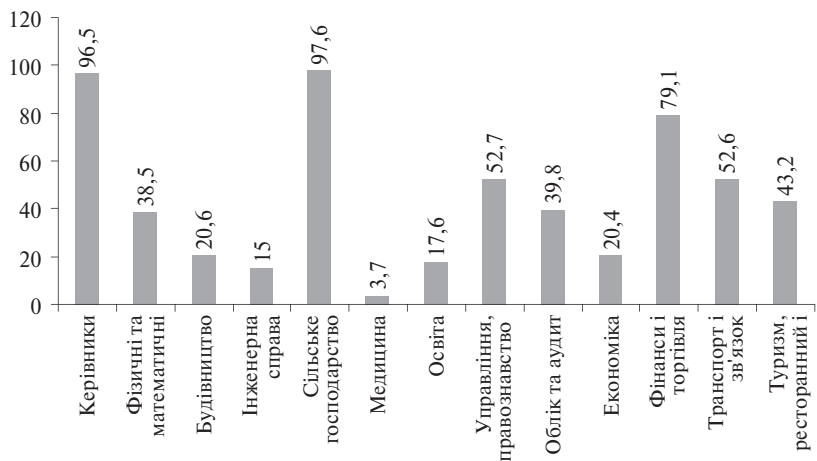


Рис. 3.4. Питома вага керівників та професіоналів-фахівців, які працюють не за спеціальністю (ОЗПП, 2012 р.)



Рис. 3.5. Рівень дисбалансу зареєстрованого ринку праці в окремих професійних сегментах (відношення кількості зареєстрованих у службі зайнятості до кількості вакансій), 2012 р.,%

Джерело: дані Державної служби статистики України.

Ці факти очевидно свідчать про викривлене уявлення щодо ролі та цінності професіоналів у суспільстві. Адже за визначенням, наведеним у



Класифікаторі професій, категорія «професіонали» включає: «професії, які передбачають високий рівень знань у галузях фізичних, математичних, технічних, біологічних, агрономічних, медичних або гуманітарних наук. Професійні завдання полягають у збільшенні існуючого фонду (обсягу) знань, застосуванні певних концепцій, теорій та методів для розв'язання певних проблем або у систематизованому викладі відповідних дисциплін у повному обсязі»<sup>16</sup>. Це і є ті якості, володіння якими має забезпечувати модернізаційний розвиток.

**Формування особистої конкурентоздатності людини та здатності до самореалізації.** На індивідуальному рівні отримання освіти більш високого рівня означає отримання більших життєвих шансів, розширення вибору та зменшення соціальних та індивідуальних ризиків (втрати доходу, роботи, здоров'я).

Освіта визначає умови праці (як правило, особи з вищим рівнем освіти працюють у більш сприятливих умовах); знижує ризик безробіття, зменшує терміни пошуку роботи, підвищує шанси знайти роботу творчого характеру, забезпечує вищі доходи. Очевидно, що освіченість і компетенції людини сприяють також становленню неформальних зв'язків, формуванню соціального капіталу. Більш освічені люди загалом краще адаптуються в умовах мінливого світу.

Проте в періоди криз та соціальних катаклізмів можуть відбуватися різкі стрибки у сприйнятті цінності освіти. Так, у перші роки після розпаду СРСР внаслідок глибокої економічної кризи та згорання виробництва відбулось різке знецінення тих знань та навичок, які були затребувані раніше. У пошуках засобів для існування кваліфіковані робітники та фахівці займалися малокваліфікованою роботою (в основному торгівлею на ринках). Разом з тим, з початком ринкових реформ та розвитком нових сегментів економіки виникає попит на нові професії, нові вміння та навички. Сама система освіти набуває ринкового характеру, з'являються комерційні ВНЗ, виникають платні форми навчання у державних закладах. Починаючи з середини 1990-х років активізується зростання попиту на вищу освіту, та відповідно, зростання кількості студентів вищих навчальних закладів. Рис. 3.6 демонструє динаміку відношення числа студентів та чисельності відповідного контингенту населення України.

Особливо інтенсивно зростає попит на соціальні науки, бізнес та право (за даними 2013 р., студенти, які навчалися за цими спеціальностями, склали приблизно третину (32,7%) від загальної кількості студентів ВНЗ).

<sup>16</sup> Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010, затверджений Наказом Держспоживстандарту України 28.07.2010 № 327.

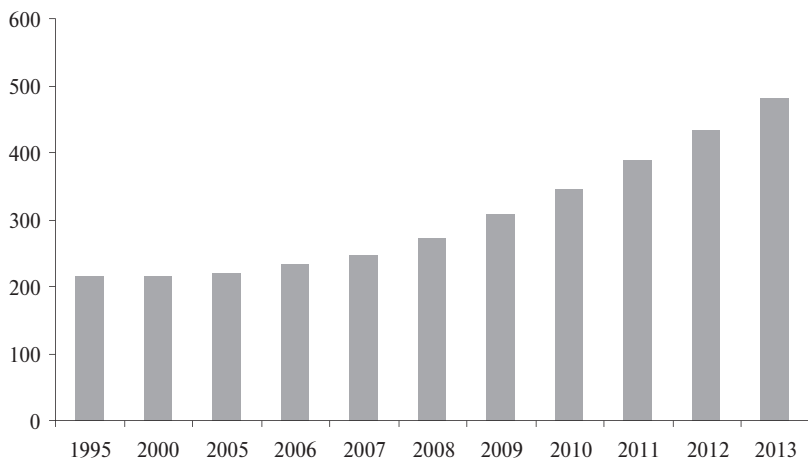


Рис. 3.6. Кількість студентів у розрахунку на 1000 населення віком 19—24 роки (1995—2013 рр.)

*Джерело:* дані Державної служби статистики України.

Багато сучасних дослідників підтверджують зв'язок між освітою, матеріальним та соціальним статусами, економічною активністю, станом здоров'я.

Аналіз наявних статистичних даних (зокрема, дані ОЗПП, форма 7 ПВ) підтверджує наявність залежності заробітної платні від рівня освіти. Це дало змогу побудувати модель, що віддзеркалює вплив таких чинників як стать та рівень освіти на рівень заробітної плати<sup>17</sup>. Емпіричні результати та результати моделювання (рис. 3.7) в цілому демонструють, що більш високий рівень освіти дає певну прибавку до доходу від трудової діяльності і до сукупного доходу. Найбільш вагомим є внесок повної вищої освіти, внесок професійно-технічної освіти є практично непомітним. Це є очевидним свідченням низької ефективності системи професійно-технічної освіти в нашій країні. Графік на рис. 3.8 також свідчить про низьку віддачу професійно-технічної освіти. Так, у кваліфікованих робітників сільського господарства, кваліфікованих робітників з інструментом, а також працівників з обслуговування машин та устаткування, заробітна платня тих, хто має професійно-технічну освіту навіть нижче, ніж у тих, хто має лише загальну середню освіту.

<sup>17</sup> Модель розроблена фахівцями відділу соціально-демографічної статистики Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України.

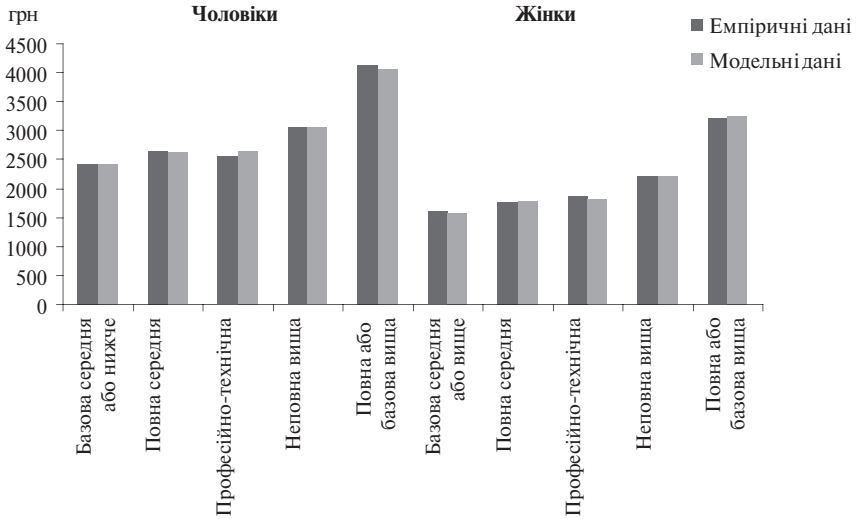


Рис. 3.7. Заробітна плата в залежності від статі та рівня освіти (моделльні та емпіричні дані), грн на місяць

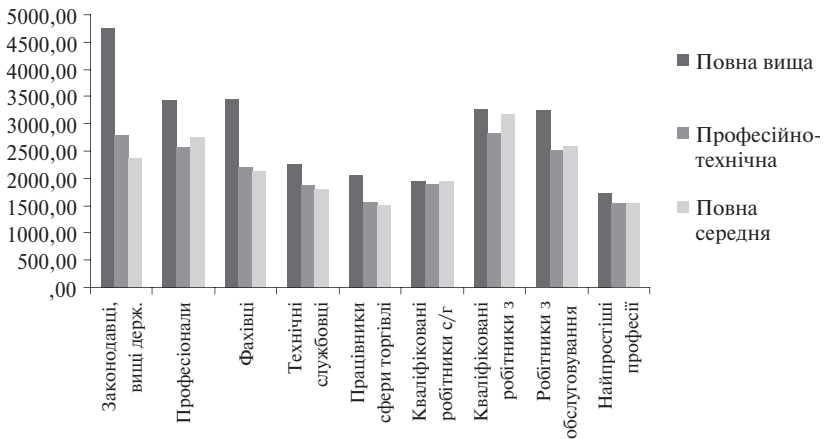


Рис. 3.8. Заробітна плата в залежності від кваліфікації та рівня освіти, грн на місяць

Джерело: Побудовано фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, за даними ОЗПП, 2012 р.

Далі наведені результати моделювання внеску у заробітну плату чотирьох рівнів освіти: повної або базової вищої, неповної вищої, професійно-технічної та середньої<sup>18</sup>. Внесок кожного рівня освіти у приріст заробітної плати (ЗП), по відношенню до певного стандартного значення, демонструє наступне рівняння:

$$ЗП = 100 - 34,2 * X_1 + 26,3 * X_2 + 26,3 * X_3 + 9,1 * X_4 + 8,4 * X_5$$

Тут за 100% (базовий рівень) взято середню заробітну платню особи, яка має середню освіту;

$X_1$  — стать ( $X_1 = 1$  — жінка;  $X_1 = 0$  — чоловік);

$X_2$  — повна або базова вища освіта;

$X_3$  — неповна вища освіта;

$X_4$  — професійно-технічна освіта;

$X_5$  — середня освіта.

Незважаючи на більш-менш позитивний вплив отриманої освіти на рівень заробітної платні, результати аналогічних моделей<sup>19</sup>, побудованих на даних за різні періоди (2000, 2006 и 2012 рр.) свідчать про значне зниження такого впливу, тобто про те, що з часом відбувається знецінення освіти (табл. 3.7). Так, якщо у 2000 р. повна вища освіта давала 125% приросту у порівнянні з базовим рівнем, у 2006 р. — 100,5%, то у 2012 р. лише 64,5%.

Таблиця 3.7. Результати моделювання впливу освіти на рівень заробітної плати

Рік	Вигляд моделі
2012	$ЗП = 100 + 64,5 * X_2 + 30,5 * X_3 + 13,2 * X_4$
2006	$ЗП = 100 + 100,5 * X_2 + 48,7 * X_3 + 28,3 * X_4$
2000	$ЗП = 100 + 125,4 * X_2 + 60,6 * X_3 + 53,3 * X_4$

Це підтвердження гіпотези про те, що надто активне поширення вищої освіти серед населення може мати негативний вплив на його «норму віддачі». По-перше, тому, що нові спеціальності або навчальні заклади не завжди можуть забезпечити себе достатньою кількістю кваліфікованих викладачів, а це закономірно знижує якість освіти. По-друге, надмірна комерціалізація освіти провокує поширення неформальних економічних

<sup>18</sup> Модель розроблена фахівцями відділу соціально-демографічної статистики Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України.

<sup>19</sup> Йдеться про моделі, побудовані на базі Обстеження умов життя домогосподарств України (оскільки ОЗЗП почали проводити лише у 2013 р). Із цих моделей також виключено фактор статі.

стосунків (хабарництва та непотизму). І, по-третє, структура попиту економіки не відповідає пропозиції, яку формують освітні заклади.

Для побудови модернізаційної освітньої політики суспільству необхідно усвідомити глобальні закономірності сучасного етапу економічного розвитку, а також внутрішні (національні) переваги та можливості, використання яких має бути покладено в основу державної політики розвитку. В умовах входження суспільств до постіндустріальної епохи пріоритетним визнається інноваційний тип розвитку, що відповідає «економіці, заснованій на знаннях».

Якщо Україна в якості мети свого економічного розвитку визначає досягнення конкурентоспроможності на світовому ринку, то, безумовно, вітчизняна освіта має прагнути до досягнення відповідності найбільш прогресивним економічним світовим тенденціям. Основою конкуренції у сучасному світі є інтелектуальний капітал. За великим рахунком, і п'ятий (переважаючий нині), і шостий (що набирає оберти) технологічні уклади відповідають сучасному типу постіндустріальної цивілізації. Його характерними ознаками є інтелектуалізація виробництва, широке використання наукових досягнень, розумової праці людей та систем штучного інтелекту.

Як соціальний інститут, який відтворює інтелектуальний потенціал суспільства, освіта має бути здатна до випереджувального розвитку, відповідати як інтересам суспільства в цілому, так і окремої особистості.

У сучасних умовах інноваційна діяльність є передумовою її модернізації та набуття нової якості всього освітнього простору. Інновації в освіті пов'язані зі змінами в її структурі, змісті, технологіях, методах та засобах навчання, а також у системах організації та управління.

Цілі інноваційної освіти мають охоплювати гуманізацію, формування екологічної свідомості, забезпечення варіативності та безперервності. Причому під безперервністю освіти необхідно розуміти безперервність змін якостей та здатностей, у тому числі, опанування якісно новими знаннями. Тобто безперервність освіти означає не стільки створення відповідної системи, скільки вимагає запуснути процеси саморозвитку, самоосвіти, формування власної відповідальності, високий професіоналізм.

Організаційні інновації в освіті можуть бути пов'язані із розвитком державно-приватного партнерства (ДПП). Свою роль ДПП може відіграти у створенні комплексів (кластерів), що об'єднують навчальні заклади, наукові організації та виробничу базу.

Така структура дасть змогу підвищити ефективність та якість освітнього процесу, розвинути його прикладну спрямованість, максимально використовувати інтелектуальні, матеріальні, інформаційні та людські ресурси для підготовки фахівців, проведення досліджень, розробки інноваційних проектів.

### 3.5. Політика щодо внутрішньо переміщених осіб

Події на Сході України, які розпочались у 2014 р., супроводжуються значними соціальними наслідками, що є відчутними для всієї країни: демографічні втрати та руйнування сімей, зруйнована інфраструктура (у т. ч. — виробнича), погіршення психологічного та фізичного стану населення, масштабні внутрішні та зовнішні міграційні переміщення, економічний спад та загострення ризиків безробіття.

Кількість вимушено переміщених зі Сходу України осіб сформувалась внаслідок кількох міграційних хвиль, найактивніші з яких були на початку бойових дій у травні-червні та в період активних бойових дій у липні-серпні. На початку масових переселень Україна зіштовхнулася із новою для себе соціальною проблемою, у зв'язку з чим потрібно було терміново реагувати на означені події: налагоджувати перевезення людей із зони бойових дій, реєстрацію та розміщення прибулих осіб, задовольняти хоча б мінімальні життєві потреби. Найбільш активними на першому етапі виявились громадські та волонтерські організації, які (у порівнянні з державними органами) показали свою більшу здатність до термінового реагування на проблеми, що виникають. Це є цілком природним, оскільки прийняття рішень у недержавних організаціях проходить менше процедур узгодження і не потребує ретельних обґрунтувань. Значну роль (особливо важливо це було у перші тижні та місяці) відіграли волонтерські організації в евакуації, розміщенні та наданні допомоги переселенцям. Таких організацій в Україні налічується близько 60.

На початку періоду масових переміщень на базі Державної служби України з надзвичайних ситуацій було створено мережу штабів для реєстрації та розміщення прибулих. Пізніше Міністерство соціальної політики розпочало реєстрацію переміщених осіб для створення можливості надання соціальної підтримки та послуг із працевлаштування. Восени 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 р. № 505 було запроваджено спеціальну щомісячну адресну допомогу особам, переміщеним з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Така грошова допомога призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми від інших членів сім'ї про виплату грошової допомоги цій особі у таких розмірах:

- для непрацездатних осіб — 884 грн на одну особу (члена сім'ї);
- для працездатних осіб — 442 грн на одну особу (члена сім'ї).

Зазначається, що загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2 400 грн.

Станом на кінець січня 2015 р. цю допомогу було призначено 241,6 тис. сім'ям (або майже 85% від загального числа переміщених сімей). Деякі управління соціального захисту зазнали надмірного навантаження через вплив переселенців. За оцінками Міністерства соціальної політики, мінімальна додаткова потребу у кадрах складала близько 550 осіб.

Загальна кількість зареєстрованих тимчасово переміщених осіб на кінець січня 2015 складає близько 680 тис. осіб (або 285,6 тис. сімей). За результатами опитувань (дані міжвідомчого координаційного штабу), серед проблем, які найбільше непокоять переміщених осіб, соціальне забезпечення — 35,4% відповідей, на другому місці працевлаштування — 21,7% і лише на третьому — матеріальне забезпечення — 18,5% (рис. 3.9).



Рис. 3.9. Проблеми, які найбільше непокоять внутрішніх переселенців

Відсутність реальних перспектив щодо припинення бойових дій найближчим часом та швидкого відновлення контролю держави над цими територіями обумовлює необхідність прийняття програм щодо соціальної підтримки та адаптації переміщених осіб на територіях їх розміщення, а також заходів щодо протидії можливим негативним соціально-економічним наслідкам для територій — реципієнтів.

Політика щодо внутрішньо переселених осіб має забезпечити баланс між інтересами місцевих громад та забезпечення гідних умов для життя та праці постраждалих осіб. Разом з тим, наявні в Україні загрози у соціально-економічній сфері не обмежуються лише рамками подій на Сході. Загальне погіршення економічної ситуації, загострення ризиків бідності та безробіття, вимоги міжнародних організації щодо скорочення державних видатків диктують необхідність побудови нової стратегії соціального захисту населення, підтримки розвитку громад та виходу з кризи.

За оцінками, понад 2/3 переселенців, зареєстрованих як безробітні, мають вік від 25 до 45 років; понад 55% за останнім місцем роботи працювали на посадах керівників, професіоналів або фахівців, тобто мають не лише дипломи про вищу освіту, а й практичні навички. Отже, найбільш ефективною у реальних умовах є активна політика реінтеграції переміщених осіб до місцевих ринків праці. Саме активна політика, як правило, демонструє кращі результати (як для самих учасників програми, так і для соціального оточення), ніж заходи пасивної підтримки, які здебільшого мають тимчасовий характер і не усувають наявних проблем нужденності.

Сьогодні настав час впроваджувати більш ґрунтовні програми, які мають не короткотерміновий, а середньостроковий характер не лише за часом реалізації, а й за терміном отримання результатів. Провідним органом щодо надання державної підтримки у сфері зайнятості є служба зайнятості, яка, окрім допомоги по безробіттю, надає послуги з працевлаштування, професійного навчання, профорієнтації, участі у громадських роботах тощо (табл. 3.8). Необхідно відмітити в цілому невисокий рівень звернень переміщених громадян і низький рівень їх охоплення послугами центрів зайнятості: лише 3,6% від загальної кількості переміщених осіб скористалися їх послугами, а із тих, хто скористався, 2/3 отримали допомогу з безробіття, активні заходи (за виключенням профорієнтаційних послуг) були мало поширеними.

Очевидно, що серед першочергових заходів щодо підтримки переселенців, мають бути й такі, що сприяють безбар'єрному доступу до отримання послуг та набуття внутрішньо переміщеними особами офіційного статусу безробітного, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Територіальним органам Управління Державної міграційної служби та Державної служби зайнятості необхідно збільшити пропускну спроможність шляхом коригування графіків прийому громадян, перерозподілу обов'язків відповідальних держслужбовців та виділення додаткової необхідної оргтехніки.

Найбільше число переселенців розташовано у семи регіонах України: Дніпропетровській (72,3 тис.), Донецькій (93,7 тис.), Запорізькій (55,5 тис.), Київській (30,8 тис.), Луганській (99,1 тис.), областях та в м. Київ (39,0 тис.). За ступенем активності переміщених осіб, які звертаються до служб зайнятості, до цього переліку ще можна додати Полтавську область. Загалом у цих регіонах розміщено понад 80% усіх переселенців, що видається цілком природним, адже саме ці регіони вирізняються досить високою (за мірками України) економічною активністю та потужними ринками праці, що забезпечує достатній потенціал для реінтеграції прибулих осіб.



Таблиця 3.8. Надання послуг переселенцям Державною службою зайнятості (за період 01.10.2014—26.01.2015 р.)

Реґіон	Отримали послуги, осіб	З них, у%				
		Допомога по безробіттю	Працевлаштування	Проф. орієнтація	Проф. навчання	Громадські роботи
Україна	23511	64	12	96	3	3
Дніпропетровська	2213	59	14	100	3	2
Донецька	3180	85	5	94	2	3
Запорізька	1717	69	10	100	4	3
Київська	1048	54	12	96	3	2
Луганська	1020	81	10	99	1	2
Полтавська	1473	46	13	93	1	2
Харківська	1780	61	9	94	3	5
м. Київ	2106	79	4	95	4	1

Програма реінтеграції для вимушено переміщених осіб має бути спрямована не лише на підтримку зайнятості для переселенців, а й сприяти соціально-економічному розвитку місцевих громад шляхом використання наявного людського потенціалу переміщених осіб: їх доволі високої соціальної та територіальної мобільності, економічної активності, інтелектуального та демографічного потенціалу. Програма повинна мати інноваційний характер як щодо принципів, закладених в її основи, так і за характером заходів і технологіями організації її виконання.

Цілі програми можна сформулювати таким чином.

Для переміщених осіб:

- підтримка високої економічної активності та забезпечення зайнятості;
- запобігання декваліфікації внутрішньо переміщених осіб, збереження та підвищення їх конкурентоспроможності;
- соціальна та психологічна адаптація до місцевих умов.

Для місцевих громад:

- сприяння місцевому розвитку;

- підтримка соціальної стабільності території-реципієнта.

Означена Програма має містити такі заходи.

- Підвищення охоплення переміщених осіб послугами державних центрів зайнятості. Особливо це стосується восьми регіонів із значним навантаженням з боку переселенців<sup>20</sup>;
- Підвищення питомої ваги активних програм (громадських робіт, професійного навчання, сприяння у працевлаштуванні) у комплексі надання послуг державними центрами зайнятості; залучення переселенців до відновлення або будівництва інфраструктури (у т. ч. — житла).
- Налагодження активної взаємодії служби зайнятості з органами місцевого самоврядування. Реалізація програмних заходів обов'язково має бути узгоджена з перспективами та потребами місцевого розвитку. Програми мають бути орієнтовані на подвійний результат: зайнятість для учасників програми; економічне зростання для місцевої громади.
- Розробка дієвих механізмів стимулювання та підтримки малого та середнього бізнесу у сферах, які є привабливими для регіонів.
- Підтримка створення нових робочих місць (відповідно до розпорядження КМУ від 14 серпня 2013 р. № 843-р. «Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки» таких сфер, як: агропромисловий комплекс за напрямками — виробництво, зберігання харчових продуктів, а також виробництво біопалива, з орієнтацією на імпортозаміщення; житлово-комунальний комплекс за напрямками: створення об'єктів поводження з відходами (побутовими, промисловими та відходами, які утворилися в результаті добування та перероблення корисних копалин і виробництва електричної та теплової енергії); будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення; машинобудівний комплекс за напрямками — виробництво нових та імпортозаміщуючих видів комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, машин і устаткування, електричного устаткування, автотранспортних та інших транспортних засобів; транспортна інфраструктура за напрямками — будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері транспортної інфраструктури; переробна промисловість за напрямком — імпортозамісне металургійне виробництво. Стимулювання розвитку точного машинобудування, створення інноваційних кластерів, пов'язаних з

---

<sup>20</sup> До цих регіонів належать Запорізька, Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Полтавська, Харківська, Київська області та м. Київ.

проектуванням, виготовленням та випробуванням сучасної техніки у сфері верстатобудування, обслуговування авіакосмічної техніки, атомної енергетики на транскордонних територіях, що межують з Дніпропетровською, Харківською, Запорізькою областями).

- Відповідно до означених напрямів має бути пристосована система підготовки кваліфікованих робітників та фахівців. Доцільним є більш активне залучення Центрив професійно-технічної освіти дорослого населення до реалізації програм професійного навчання з орієнтацією на перспективні напрями для розвитку території; необхідно забезпечити практикоорієнтований зміст навчальних програм, налагодження конструктивної співпраці з роботодавцями задля проходження стажування та подальшого працевлаштування.

Для успішної реалізації означених заходів необхідно забезпечити відповідні передумови, без яких реалізація програми може виявитися не-ефективною (або взагалі безрезультатною) та усунути можливі бар'єри об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Обов'язково необхідним є активне залучення усіх зацікавлених сторін до процесів реінтеграції та програм розвитку територій, включаючи недержавні організації, бізнес, органи державної влади та місцевого самоврядування. Лише спільні зусилля та ефективний соціальний діалог всіх зацікавлених суб'єктів здатні забезпечити успіх. Для організації продуктивної взаємодії необхідно встановити обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності. З цією метою визначити чіткий перелік їх функцій, який затвердити на законодавчому рівні і забезпечити його доступну і зрозумілу публічність для громадян. Суб'єктивним бар'єром впровадження ефективної політики часто стає низький професійний рівень учасників процесу (нездатність організувати виконання та забезпечити конструктивний діалог, прийняття незважених рішень, неспроможність до оцінювання стану виконання та прогнозування наслідків).

Необхідно забезпечити розвиток публічно-приватного партнерства, для чого доцільно (одночасно з реалізацією активних програм зайнятості) розробляти стратегічні плани для забезпечення відповідності інфраструктурних проєктів, які реалізуються на засадах співфінансування, державній та місцевим стратегіям соціально-економічного розвитку. Розробка інструментарію оцінки ризиків у процесі здійснення проєктів державно-приватного партнерства; впровадження критерію соціальної відповідальності (наявність соціального звіту) у процедуру конкурсу з визначення приватного партнера у ході прийняття рішення щодо здійснення державно-приватного партнерства стосовно об'єктів державної та комунальної власності; налагодження обміну інформацією та позитивними

практиками державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Важливим та завжди актуальним питанням під час реалізації будь-яких програм є їх фінансування. Програмні заходи мають бути забезпечені необхідним фінансуванням, сформованим із різних джерел: кошти державного та місцевих бюджетів, недержавна вітчизняна підтримка та кошти донорських міжнародних організацій (що є особливо актуальним на початкових стадіях реалізації програми). Інноваційною складовою програми міг би стати перехід до нової фінансової стратегії розвитку територій, що полягає у переорієнтації з односторонньої підтримки депресивних регіонів у площину недопущення зниження активності регіонів-лідерів, що збільшить доходи місцевих бюджетів і державного бюджету, та відповідно, його обсяг коштів, що спрямовуються на розвиток регіонів-реципієнтів.

Як і будь-яка інша, запропонована програма має супроводжуватися моніторингом та оцінкою на всіх стадіях (від її розробки до завершення). Для цього мають бути визначені критерії оцінювання, джерела інформації, організація-оцінювач та організаційна процедура проведення. До інформаційних джерел необхідно залучати соціологічні опитування щодо самопочуття населення, оцінювання державних послуг, якими вони користуються, а також щодо подальших намірів.

Бажано, щоб інформаційна політика в Україні мала більш виражений характер, не обмежувала права людини на вільний доступ до інформації, сприяла інтеграції та згуртованості суспільства, не допускала упередженості у поданні інформації. Політика щодо внутрішніх переселенців має не допускати жодних проявів дискримінації, в тому числі і «позитивної» дискримінації, або надання привілеїв окремим групам або категоріям осіб.

І, нарешті, остання надзвичайно важлива передумова — забезпечення прозорості (відкритості) дій влади та діалогу її з громадськістю. Необхідно відходити від практики «замовчування» проблем, оберігаючи корпоративні інтереси, та впроваджувати у практику публічне звітування та обговорення рішень, підготовлених до виконання. Лише так можна подолати тотальну недовіру українців до всіх (за виключенням близьких родичів), і особливо — високий рівень недовіри до органів державного управління і влади, забезпечити підтримку з боку населення.

### 3.6. Оцінка соціальної складової регіональної політики із використанням Індексу людського розвитку

Регіональні дослідження останнім часом набули особливої актуальності у зв'язку із поглибленням диспропорцій та протиріч між окремими частинами країни. Серйозні зовнішні виклики, поєднанні із соціальними наслідками значної диференціації економічного розвитку, недосконалою регіональною політикою, провокують соціально-політичні конфлікти і формують загрози для безпеки та цілісності держави. Недостатня ефективність політики, попри все інше, часто пов'язана із відсутністю надійної інформації та аналітичних інструментів, необхідних для прийняття рішень.

У якості інструменту оцінювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні може бути використаний Індекс людського розвитку. Початок вимірювання людського розвитку належить до 90-х років минулого століття, коли експертами ООН у доповіді «Концепція та вимір людського розвитку»<sup>21</sup> була сформульована концепція людського розвитку в її сучасному розумінні. Концепція концентрувала ідеї стосовно того, що розвиток – це процес, у центрі якого перебуває людина. У цій доповіді був введений у публічний обіг Індекс розвитку людського потенціалу (або людського розвитку), основними складовими якого були визначені здоров'я, матеріальне благополуччя та освіта<sup>22</sup>. З того часу міжнародний Індекс публікується щорічно у доповідях про розвиток людського потенціалу. Загальна схема побудови Індексу наведена на рис. 3.10. Основне призначення Індексу – порівняння між країнами за узагальнюючою характеристикою розвитку. Україна, за підсумками 2013 р. посідає у світовому рейтингу 83 позицію і відноситься до країн із високим Індексом людського розвитку.

У деяких країнах були спроби оцінювання регіонального людського розвитку (в середині країни), але вони не базувались на власних національних Методиках. У Польщі, наприклад, ці спроби здійснювались на базі міжнародної методології<sup>23</sup>, у Російській Федерації – з використанням показників досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Human Development Reports/United Nations Development Programme. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>

<sup>22</sup> Докладно з методикою можна ознайомитись за посиланням: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf)

<sup>23</sup> National Human Development Report Poland 2012. Local and Regional Development.

<sup>24</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ за 2006/2007 годы «Регионы России: цели, проблемы, достижения».

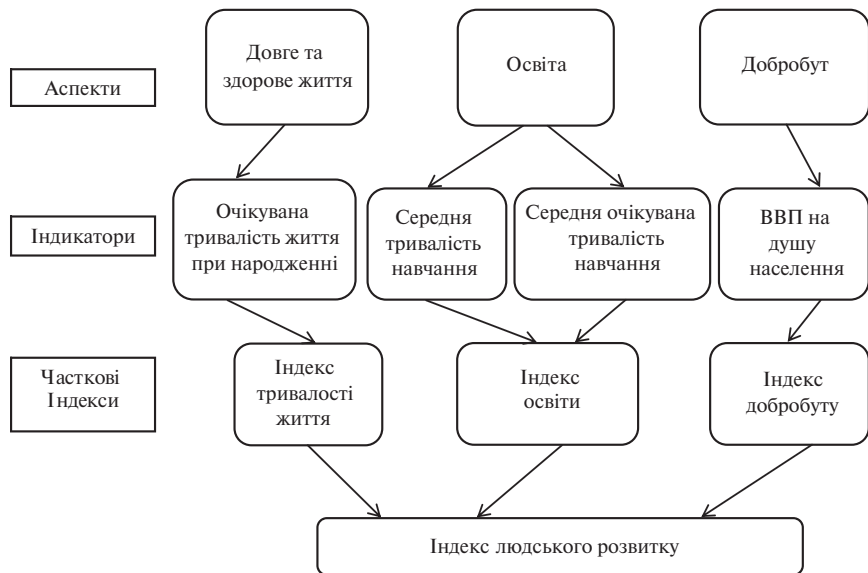


Рис. 3.10. Загальна схема побудови Індексу людського розвитку (за методикою ООН)

В Україні значний внесок у розроблення та удосконалення національної методології вимірювання людського розвитку на регіональному рівні здійснили О. Власюк, С. Пирожков, Е. Лібанова, О. Гришнова, О. Новікова, У. Садова, О. Гладун, І. Гнибіденко.

У 2001 р. фахівцями Національної академії наук України створена національна Методика оцінки людського розвитку<sup>25</sup>. Ця Методика базувалась на використанні 96 показників, які відображали дев'ять аспектів людського розвитку: умови проживання, соціальне середовище, стан ринку праці, фінансування соціальної сфери, демографічний розвиток, стан охорони здоров'я, освіту, матеріальний добробут, екологічний стан. Починаючи з 2001 р. Державна служба статистики України розпочала щорічний моніторинг Індексу регіонального людського розвитку (далі – ІРЛР).

Національна Методика оцінки регіонального людського розвитку призначена для моніторингу стану людського розвитку в регіонах Укра-

<sup>25</sup> Людський розвиток регіонів України: Методика оцінки та сучасний стан / Рада з вивчення продуктивних сил України. – К.: Видавництво «СПД Савчина». – 2002. – 123 с.

їни. Вона дає можливість відслідковувати зміни рейтингів регіонів як за інтегральним Індексом, так і за його окремими аспектами (частковими Індексами); визначати чинники, які обумовили ці зміни, здійснюючи аналіз первинних показників та їх впливу на інтегральні значення. Перевагою національної Методики є можливість використати більший спектр показників – характеристик людського розвитку, адаптувати Методику до потреб конкретної країни, використовувати її як інструмент для формування та оцінювання державної та регіональної політик, визначення їх пріоритетів.

До 2012 р. національна Методика, на відміну від міжнародної, не змінювалася жодного разу, хоча за період її використання значно змінилася соціально-економічна ситуація, інформаційно-статистичне забезпечення, виникли нові аналітичні потреби, зокрема, щодо оцінювання прогресу людського розвитку та оцінки чинників людського розвитку на регіональному рівні. У цьому підрозділі розглядаються результати реалізації ідей щодо поліпшення інформаційного забезпечення дослідження людського розвитку, оцінювання прогресу людського розвитку у регіонах України, інтерпретації отриманих результатів, можливості їх використання для типологізації людського розвитку та формування політики. Також надаються результати розрахунків Індексів за десятирічний період за національною Методикою та порівняльний аналіз з даними, отриманими з використанням міжнародної Методики.

Отже, перевагою оновленої Методики (у порівнянні з попередньою), з точки зору аналітичних можливостей було визнано можливість більш адекватно вимірювати прогрес людського розвитку. Справа в тому, що розрахунок інтегральних Індексів за Методикою 2001 р. здійснювалось із використанням процедури нормування показників на розмах регіональної варіації, і в цьому випадку використання Індексів обмежувалось лише оцінкою зміни рейтингів регіонів. Тобто, якщо за певний період часу у певному регіоні не відбулося ніяких позитивних змін, а решта регіонів погіршили свій стан, то цей регіон покращує свою рейтингову позицію, але це жодним чином не свідчить про наявність прогресу у стані людського розвитку. Отже, набагато корисніше, з точки зору об'єктивної оцінки людського розвитку, було перейти від констатації змін рейтингів до оцінки прогресу.

Були сформульовані основні вимоги до інформаційного забезпечення розрахунку ІРЛР:

1. Показники мають прозоро віддзеркалювати всі аспекти людського розвитку, тобто їх сутність має бути зрозумілою для потенційних користувачів;

2. Зміни показників у часі повинні мати однозначне трактування щодо впливу на стан людського розвитку (прямий або зворотний);
3. Показники мають відповідати всім формальним вимогам до статистичних показників (щодо якості, надійності, доступності)<sup>26</sup>.

Суттєво змінився склад первинних показників для розрахунку ІРЛР. По-перше, їх кількість стала значно меншою – 33 замість 96. Аналіз практики використання Методики-2001, дає підстави зробити такі висновки: ця Методика була дещо перевантажена кількістю показників; частина з них мала значну кореляцію одного з одним, тобто вони характеризували сутність одно й того ж явища. Крім того, окремі показники не були прямими характеристиками стану людського розвитку. Зокрема, досвід використання ІРЛР довів недоцільність використання показників бюджетного фінансування соціальної сфери в якості індикаторів людського розвитку. Хоча фінансування безумовно має забезпечувати можливості людського розвитку, але, оскільки його обсяги визначаються за розподільчим принципом, спрямованим на вирівнювання, то воно не віддзеркалює успіхів або прогресу самого регіону. Але, безумовно, показники фінансового забезпечення можуть бути використані як додаткові для оцінки можливостей соціально-економічного розвитку регіонів.

Недоцільним також було визнано використання для характеристики ситуації у регіоні в цілому показників лише за одним типом місцевості, як це було у колишній версії Методики у блоці «Розвиток ринку праці». Наприклад, такі показники, як рівень економічної активності, рівень зайнятості та рівень безробіття розраховувались лише для міського населення. Це було обумовлене тим, що на час розробки цієї Методики означені показники (які розраховуються за результатами Обстеження з питань економічної активності населення Державної служби статистики України) не були достатньо надійними для сільської місцевості. Проте з того часу відбулись зміни у дизайні вибірки (Обстеження стало щомісячним, змінилася схема ротації осіб, які обстежуються, збільшилась кількість територіальних одиниць а також обсяг вибірки, були удосконалені процедури оцінювання показників), що забезпечило вищу надійність показників.

До Методики-2012 також було включено кілька показників, які раніше не використовувались, наприклад – «сумарний коефіцієнт наро-

---

<sup>26</sup> Більш докладно про вимоги щодо якості показників див.: Якість інформаційного забезпечення соціальної політики: (Монографія) / Макарова О.В., Саріогло В.Г., Терещенко Г.І. та ін.; за ред. Е.М. Лібанової. – К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. – 248 с.



джуваності». Навіть визнаючи те, що у глобальному масштабі показники народжуваності та рівень людського розвитку мають зворотний зв'язок, було прийнято рішення про його включення до розрахунку, виходячи з цілей національної демографічної політики, спрямованої на підвищення народжуваності.

Методологічною вадою Методики-2001 був обмежений склад показників, які характеризували стан довкілля. Для оновленої Методики фахівцями Інституту природокористування та сталого розвитку НАН України був запропонований інтегральний показник «Індекс впливу навколишнього середовища на стан здоров'я населення», який містить близько двадцяти різноманітних характеристик забруднення ґрунтів, води та атмосферного повітря.

Оновлений варіант Методики розрахунку ІРЛР, як і попередній, має трирівневу структуру: 1-й рівень – первинні показники, що на 2-му рівні інтегруються у 6 часткових Індексів, які віддзеркалюють такі аспекти людського розвитку: «Відтворення населення», «Соціальне середовище», «Гідна праця», «Освіта», «Добробут», «Комфортність життя». На рис. 3.11 надана схема показників для розрахунку ІРЛР. Кожному показнику у Методиці присвоєно свій ваговий коефіцієнт в залежності від його значимості для людського розвитку. Ваги коефіцієнтів визначалися із використанням експертних оцінок із застосуванням спеціальних процедур методу попарних порівнянь експертних думок. Цей метод застосовується для кожного блоку показників окремо і реалізується у чотири кроки: 1) заповнення експертами спеціальних таблиць; 2) формування матриці попарних порівнянь; 3) розрахунок ваг показників по кожному експерту; 4) розрахунок узагальнюючих ваг показників<sup>27</sup>.

При розробці нової версії Методики більше уваги було приділено характеристикам якості інформації. Зокрема, перед включенням показників до Методики передбачено здійснення аналізу їх варіації: якщо значення показника (при елімінаванні тренду) має суттєві коливання у динаміці, то це може свідчити про його недостатню надійність (якщо відсутні очевидні причини таких коливань). У такому разі необхідно застосувати спеціальні статистичні процедури, які забезпечують кращу надійність даних, наприклад, статистичне згладжування показників значно покращує надійність оцінювання.

<sup>27</sup> Докладно ці процедури та значення вагових коефіцієнтів надані у Методиці, розміщеній на офіційному сайті Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України: <http://www.idss.org.ua/index.html#>.

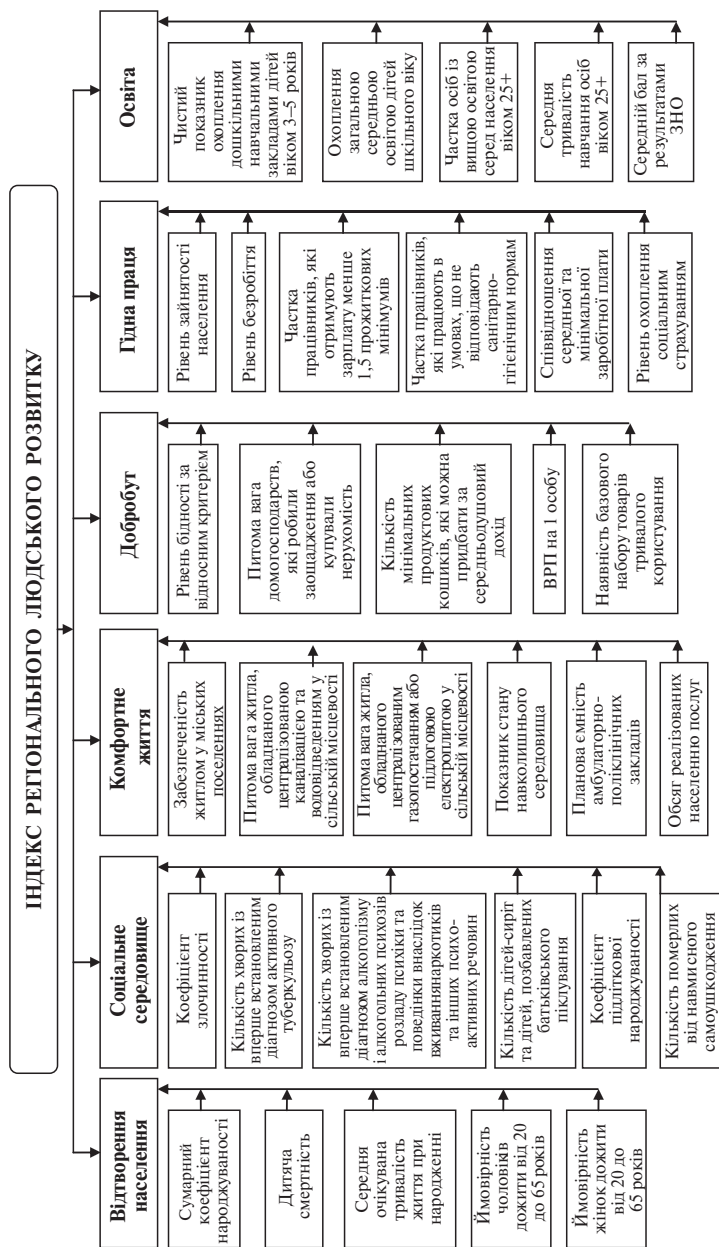


Рис. 3.11. Схема блоків та показників, що характеризують людський розвиток регіонів України

Джерело: розроблено фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України.

Крім того, аналіз міжрегіональної варіації (наприклад, варіації часткових Індексів) має власну аналітичну цінність. Незначна варіація Індексів свідчить про схожість (більшу однорідність) регіонів за певними аспектами розвитку, а велике значення показника варіації – про існування суттєвих розбіжностей. Дані, наведені на рис. 3.12, демонструють незначні відмінності регіонів України за рівнем освіти та станом відтворення населення (коефіцієнт варіації показників нижче 5%), але за станом соціального середовища є значні міжрегіональні відмінності (коефіцієнт – понад 20%). Аналіз коефіцієнтів варіації у динаміці дає уявлення про конвергенцію або дивергенцію регіонів, що відбувається за досліджуваний період за певними характеристиками людського розвитку.

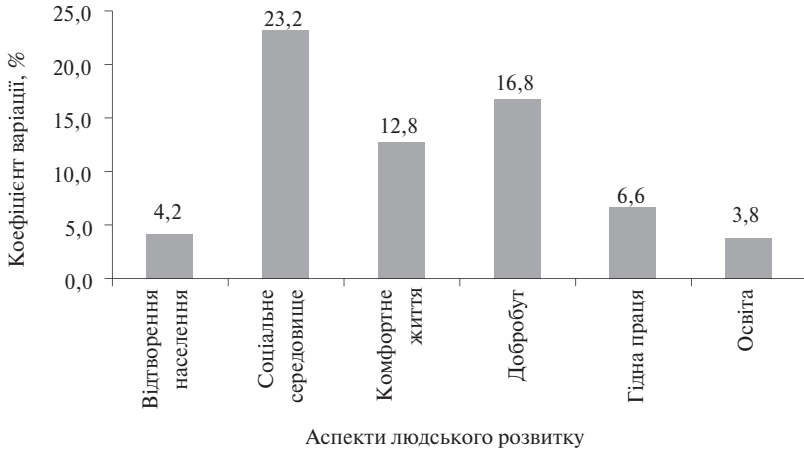


Рис. 3.12. Міжрегіональна варіація часткових Індексів за окремими аспектами людського розвитку

В якості цільових (стандартних) значень показників було запропоновано використовувати кращі європейські стандарти, або (за відсутності даних) – національні цільові значення, визначені експертним шляхом. У даній Методиці експерти орієнтувалися на значення, які можливо досягнути в осяжному майбутньому (протягом 10-ти – 15-ти років). Наприклад, для показника народжуваності в якості цільового визначений сумарний коефіцієнт народжуваності, який дорівнює 2,1 (що відповідає рівню простого відтворення населення). Ілюстрація можливості досягнення цільового показника показана на рис. 3.13 (одна з областей України продемонструвала досягнення цільового значення у 2012 р.).

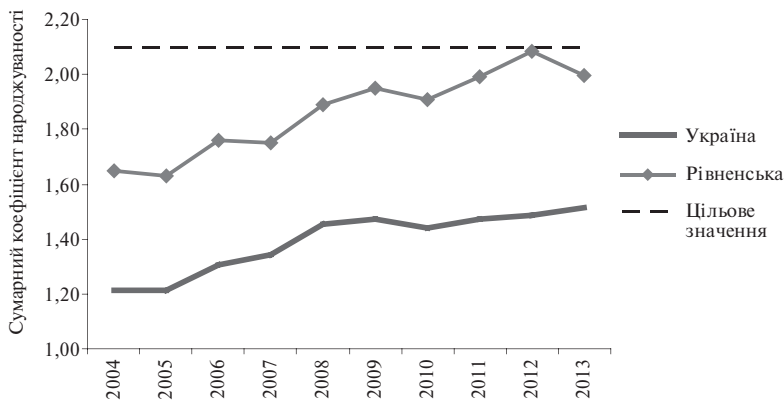


Рис. 3.13. Динаміка сумарного коефіцієнта народжуваності у 2004–2013 рр. (Україна в цілому, Рівненська область та цільове значення)

Певні проблеми виникають, коли мова йде про встановлення цільових значень для вартісних показників (наприклад, доходів населення). По-перше, їх номінальні розміри можуть змінюватися лише за рахунок інфляції, не забезпечуючи реального зростання, тому краще використовувати перерахунок, наприклад, за цінами початку досліджуваного періоду. Крім того, при визначенні цільових значень показників, що характеризують споживання, необхідно враховувати принципи сталого людського розвитку, згідно з якими забезпечення інтересів людини сьогодні не має обмежувати інтереси, потреби та можливості розвитку прийдешніх поколінь. Тобто, не варто безмежно нарощувати обсяги споживання матеріальних благ та послуг, і в якості цільових використовувати максимально можливі значення. Людський розвиток має сприяти збереженню довкілля, а не його знищенню, підвищувати відповідальність людей за власне життя та життя нащадків. Саме таке ставлення сприятиме соціальному залученню, справедливості та згуртованості суспільства.

Визначення стандартних, або цільових значень, надає можливість отримати цілу низку додаткових аналітичних можливостей, наприклад, вимірювання прогресу людського розвитку за окремими аспектами і в цілому, порівняння окремих регіонів за ступенем прогресу та аналізу ступеню досягнення цільових показників.

Перед тим, як перейти до оцінки прогресу, розглянемо, як розташувалися регіони України за Індексом людського розвитку у 2013 р. на рейтинговій шкалі з двома варіантами розрахунків (Національною Методикою та Методикою ООН) – табл. 3.9. За результатами розра-

хунків за Національною Методикою, до п'ятірки лідерів потрапили Харківська, Чернівецька, Закарпатська, Львівська та Запорізька області. За Методикою ООН – це Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Київська та Харківська області. Значна різниця у рейтингах деяких східних та західних регіонів пояснюється включенням до національної Методики низки показників соціального оточення, якості довкілля, демографічного відтворення, за яким виграють західні області і значно програють східні, незважаючи на їх безперечне лідерство за показниками міжнародної Методики.

Різниця в отриманих результатах ні якою мірою не знижує цінність обох варіантів розрахунків. Вона означає лише те, що включення у розрахунок додаткових аспектів може значно змінити загальну оцінку. Тому, використовуючи інтегральний Індекс для аналізу ситуації та розробки політики, слід мати на увазі склад і вагу його окремих компонентів. Регіони, які входять до певної групи (за рівнем інтегрального показника), значно відрізняються за станами окремих компонентів людського розвитку. Проаналізуємо стан регіонів з найвищими рейтингами. У цій групі лише лідер (Харківська область) не має очевидних «провалів» за жодним з аспектів, в решті ж регіонів спостерігаються явні негаразди за деякими параметрами: у Чернівецькій та Закарпатській областях це – стан освіти (20 та 26 рейтинги відповідно); у Львівській області – добробут (20 рейтинг); у Запорізькій – соціальне середовище (20 рейтинг) та комфортність проживання (23 рейтинг). Група аутсайдерів є більш однородною, за кількома виключеннями: Кіровоградська область, яка посідає передостаннє місце у рейтингу, все ще зберігає непогані показники освіти (10 рейтинг), та Херсонська область, посідаючи лише 23 рейтинг за інтегральним показником, має досить сприятливі умови проживання (8 рейтинг).

Спроби досліджень залежності параметрів людського розвитку у регіонах від обсягів бюджетного фінансування не показали будь-якого суттєвого зв'язку. Однак був виявлений прямий і досить суттєвий зв'язок між рівнем освіти у регіонах та обсягом їхніх перерахунів до державного бюджету. Зрозуміло, що тут є логічний зв'язок: більш прогресивна структура економіки передбачає використання більш освіченої робочої сили, і це врешті-решт визначає кращу фінансову спроможність регіону.

Проте був виявлений дисбаланс (від'ємний суттєвий зв'язок) між внеском регіонів до консолідованого бюджету та отриманням коштів у місцевий бюджет (у розрахунку на одну особу). Складається ситуація, коли регіони, які здійснюють найбільший внесок у національний доход (і відповідно – у державний бюджет), мають несприятливі показники відтворення населення, соціального оточення, комфортності проживання. Наприклад, Дніпропетровська область у 2013 р. перерахувала до консолідованого бюджету 15,03 млрд грн, а отримала 8,85 млрд грн, тобто

2,68 тис. грн на одну особу. У той же час Закарпатська, Тернопільська і Волинська області отримують з бюджету понад 4 тис. грн на одну особу, але забезпечують власними коштами лише від 20% до 30% бюджетних надходжень. Така ситуація небезпечна тим, що місцева влада втрачає стимули до активної діяльності щодо нарощування власних прибутків.

Таблиця 3.9. Рейтинги регіонів України за станом людського розвитку (порівняння даних, отриманих за Національною Методикою та Методикою ООН)

Регіон	Рейтинг за національною Методикою, 2013 р.	Рейтинг за Методикою ООН	Різниця у рейтингах
Харківська	1	5	-4
Чернівецька	2	24	-22
Закарпатська	3	25	-22
Львівська	4	10	-6
Запорізька	5	6	-1
АР Крим	6	13	-7
Миколаївська	7	9	-2
Київська	8	4	4
Полтавська	9	3	6
Одеська	10	7	3
Луганська	11	8	3
Волинська	12	20	-8
Донецька	13	2	11
Черкаська	14	11	3
Івано-Франківська	15	14	1
Тернопільська	16	23	-7
Дніпропетровська	17	1	16
Чернігівська	18	16	2
Рівненська	19	21	-2
Вінницька	20	17	3
Хмельницька	21	18	3
Сумська	22	12	10
Херсонська	23	22	1
Кіровоградська	24	15	9
Житомирська	25	19	6

**Оцінка прогресу.** За період з 2004 р. до 2013 р. середнє значення інтегрального Індексу зросло з 3,4 до 3,8 (рис. 3.14). Майже всі регіони України у порівнянні з 2004 р. досягли певного прогресу, крім Житомирської і Волинської областей. Якщо шкалу значень інтегрального Індексу людського розвитку поділити на 5 рівних груп, починаючи від мінімального значення для досліджуваного періоду (менше 3,5) до максимально можливого цільового значення (понад 5,2), то тоді регіони України за період з 2004 по 2013 рік розподіляються таким чином (рис. 3.15): у 2004 р. 20 регіонів потрапляють до групи з дуже низьким рівнем людського розвитку, і лише 5 — до групи з низьким рівнем; у 2005 р. група з дуже низьким рівнем стає значно меншою і включає вже 11 регіонів; надалі ця група ще більше скорочується і у 2012 р. зникає зовсім; на противагу, у 2012 та 2013 рр. з'являється невелика група із середнім рівнем розвитку, яка містить три регіони (Харківську, Чернівецьку та Львівську області).

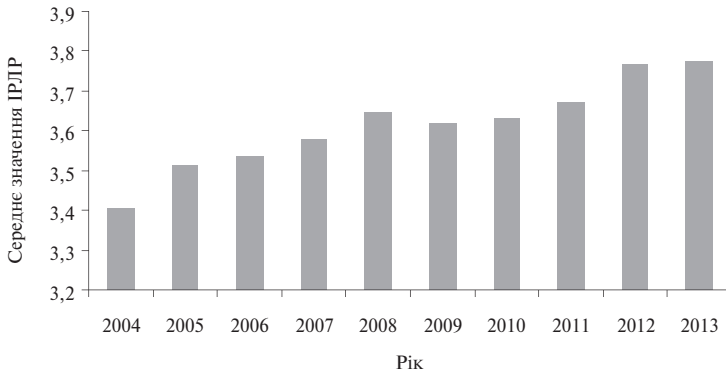


Рис. 3.14. Середнє значення ІРЛР за 2004–2013 рр.

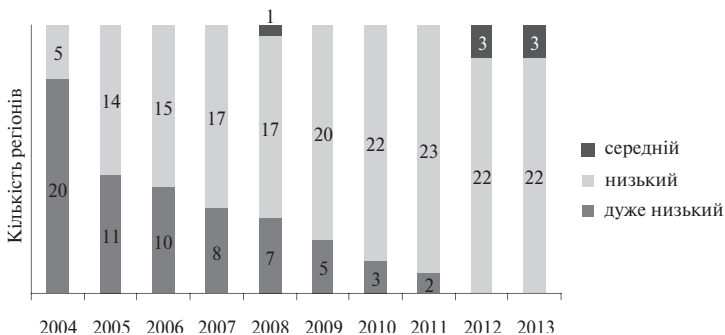


Рис. 3.15. Групи регіонів України за значенням ІРЛР у 2004–2013 рр.

Незважаючи на в цілому позитивну динаміку, досягнуті параметри людського розвитку в Україні значно відстають від «ідеальної» траєкторії, яка мала б бути, якщо б за досліджуваний період ми досягли визначених – цільових індикаторів. Темпи зростання регіональних Індексів за досліджуваний період були надто слабкими: від 3% у Харківській до 0% у Волинській та Житомирській областях. Траєкторії бажаного розвитку («ідеальна» траєкторія), фактична середньоукраїнська траєкторія, а також траєкторії областей з найвищим та найнижчим рейтингом у 2013 р. продемонстровано на рис. 3.16. Як видно з рисунку, Харківська область, яка посідає перше місце за рівнем людського розвитку, найкраще пережила кризу 2008–2010 рр., вона не лише не втратила позиції, а й досягла вищих результатів, що, в основному, відбулось за рахунок поліпшення параметрів соціального середовища: зменшилась кількість хворих з вперше встановленими діагнозами туберкульозу, алкоголізму та алкогольних психозів, скоротилася кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також підліткова народжуваність.

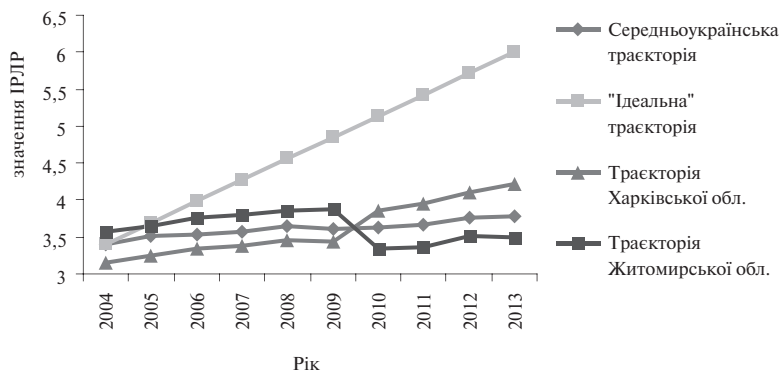


Рис. 3.16. Траєкторії змін ІРЛР у 2004–2013 рр.

Взагалі, вплив кризи на параметри людського розвитку можна побачити на рис. 3.17, де показана динаміка Індексів (у середньому по Україні) за окремими аспектам розвитку.

Тут можна побачити, що за десятиліття відбувся певний прогрес за всіма аспектами, крім «Гідної праці», за яким після трирічного покращення (2006–2008 рр.), ситуація повернулась до рівня 2004 р., а за деякими показниками навіть погіршилась. За рештою аспектів у кризовий період відбулось певне падіння, але надалі ситуація виправилась і динаміка знову набула позитивного характеру.



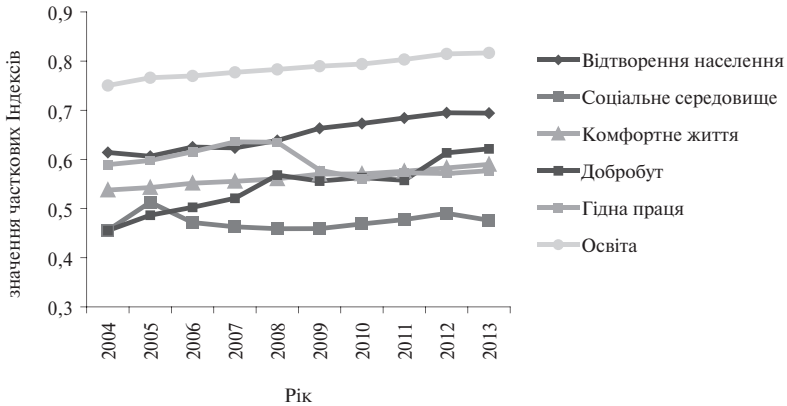


Рис. 3.17. Динаміка часткових Індексів регіонального людського розвитку, 2004–2013 рр.

Найкращими аспектами людського розвитку за значеннями Індексів є **освіта** населення та стан його **відтворення**, що є позитивною рисою людського розвитку в Україні, оскільки саме ці аспекти у значній мірі обумовлюють якісні характеристики населення та визначають людський потенціал.

**Стан гідної праці** після падіння 2009 р. залишається на низькому рівні і жоден регіон України не забезпечує помітного прогресу.

Більшість показників **комфортності проживання** також перебувають на стабільно невисокому рівні.

**Стан соціального середовища** є найгіршим серед всіх аспектів людського розвитку: за жодним з його параметрів не відбулось відчутного прогресу. У ряді регіонів значно зросла кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Тернопільській, Кіровоградській, Житомирській та Чернігівській областях за досліджуваний період цей показник збільшився в 1,5-2 рази. У Кіровоградській та Закарпатській областях значно зросла злочинність (приблизно у 1,5 рази). В Івано-Франківській області на 40% зросла кількість померлих від навмисного самоушкодження, а у Закарпатській області на стільки ж зросла підліткова народжуваність. Такий стан речей уявляється надто тривожним, адже стан соціального оточення акумулює економічні, демографічні, соціальні негаразди суспільства, наслідками яких є соціально-психологічний дискомфорт, високий рівень злочинності і агресії, схильність до суїцидів, поширення соціальних хвороб та соціального сирітства.

За аспектом *добробуту* за досліджуваний період було досягнуто найбільшого прогресу — у 18 регіонах України значення відповідного Індексу збільшилося на 30% та більше. В цілому по країні зросли майже всі показники: збільшилась частка домогосподарств, які робили заощадження або купували нерухомість: у 7-ми регіонах (АР Крим, Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Харківській, Чернівецькій та Чернігівській областях) цей показник зріс у понад 3 рази. Зростання від 2-х до 3-х разів відбулось ще в трьох регіонах. Майже у півтора рази зросла купівельна спроможність середньодушового доходу (від 1,4 до 2,0 разів в залежності від регіону). Значно зріс також показник наявності в домогосподарствах базового набору товарів тривалого користування (холодильник, телевізор, пральна машина), за регіонами України він збільшився в середньому на 40%. Динаміка показників добробуту після невеликого кризового падіння знову набула тенденції до зростання, і в цілому, забезпечила їх найбільший прогрес серед решти показників. Разом з цим слід відмітити значне уповільнення темпів зростання доходів населення та фактичного кінцевого споживання домогосподарств, починаючи з 2012 р. Слід очікувати, що ця тенденція у поєднанні із гостро негативними наслідками суспільно-політичних та військових подій 2014 р. значно посилиться і вплине не лише на аспект добробуту, а й на решту показників людського розвитку.

Наведені методологічні підходи та результати оцінювання є спробою створення інструментарію, необхідного для підтримки державної соціально-економічної політики, як для окремих регіонів, так і для формування регіональної політики на національному рівні. Важливими підсумками аналізу регіонального людського розвитку за десятирічний період є визначення характеру людського розвитку, його найбільш проблемних складових та чинників, що обумовлюють виявлені проблеми.

Отже, ознакою людського розвитку більшості регіонів України за досліджуваний період можна назвати зростання добробуту на фоні занепаду сфери зайнятості населення. Найсерйознішою проблемою десятиріччя виявилась відсутність прогресу у забезпеченні гідної праці. У зв'язку з цим, у якості першочергової рекомендації для політики має бути негайна розробка та впровадження дійсно дієвої програми зайнятості населення, спрямованої на стимулювання економічної активності (у т. ч. шляхом сприяння підприємницькій діяльності); підвищення стандартів оплати праці, неухильне забезпечення прав працюючого населення. Розв'язання означених проблем стане передумовою для пом'якшення існуючих загроз для людського розвитку та засобом досягнення кращих результатів. Адже, саме зайнятість забезпечує отримання доходів від власної праці — активних доходів (на відміну від пасивних — дивідендів, ренти, орендної плати), сприяє активізації економічної поведінки кожної людини,

а отже, і суспільства в цілому, запобігає поширенню в суспільстві утриманських настанов, формує відповідальність, покращує стан соціального оточення.

При цьому мають бути враховані можливості, ресурси та реальний стан регіональних ринків праці. Подальше поглиблення досліджень у цьому напрямі потребує вивчення особливостей та закономірностей не лише на регіональному рівні, а й на територіальному та локальному (населені пункти, райони, громади та ін.). Оцінювання стану людського розвитку має поєднуватися з оцінками економічного потенціалу регіону або території, соціально-психологічного клімату та настанов населення, а також його залежності від якості місцевого управління.

Іншим висновком проведеного дослідження стало виявлення дисбалансу між внеском регіонів у консолідований бюджет та отриманим фінансовим ресурсом. Очевидно, що існуючі механізми міжбюджетних відносин та перерозподілу фінансових ресурсів потребують удосконалення задля досягнення балансу між рівністю та справедливістю у регіональній політиці.

# ВИСНОВКИ

## (перспективи соціальної політики на національному та регіональному рівнях)

Сьогодні Україна переживає дуже складний та суперечливий етап своєї історії. Навіть, не враховуючи події 2014–2015 рр., слід відмітити такі негативні тенденції періоду її незалежності, як значне зниження рейтингу за міжнародним Індексом людського розвитку (Україна перемістилася із 45-го на 83-тє місце), значне падіння обсягів ВВП, відсутність модернізації виробництва, надто низький рівень оплати праці, висока майнова нерівність, несправедливий розподіл ресурсів, поширення корупції, тіньової зайнятості тощо.

Отже, серед ключових пріоритетів соціальної політики слід виділити такі: забезпечення гідної зайнятості, збалансовану політику доходів, модернізацію професійної освіти, забезпечення основних соціальних стандартів та соціальної захищеності вразливих верств населення.

**Щодо політики оподаткування.** Оцінюючи чинну в Україні систему оподаткування з точки зору забезпечення соціальної справедливості, можна зробити такі висновки: існує надмірне загальне податкове навантаження на населення і несправедливий його розподіл між різними групами населення (в залежності від доходу та демографічного складу). Особливо це стосується непрямих податків, які включені в ціни товарів та послуг, розмір яких прямо не залежить від доходів платника. Їх основний недолік — регресивний характер, або зворотно-пропорційна залежність від платоспроможності споживачів. Внаслідок цього непряме оподаткування важким тягарем лягає на населення з низькими доходами, оскільки більша його частина пов'язана з придбанням продуктів харчування та інших товарів першої необхідності. У зв'язку з тим, що структура споживання є різною для різних шарів населення, принцип справедливого оподаткування може бути реалізований через диференційований підхід до встановлення непрямих податків на окремі товари та послуги.

Розвиток ідеї справедливості оподаткування вимагає кращого обґрунтування прогресивної шкали з одночасним визначенням розміру неоподаткованого мінімуму, виходячи з того, що кожний член суспільства має право на речі та послуги, необхідні для його існування.

Загальне зниження податкового навантаження та його більш справедливий перерозподіл є необхідними умовами виходу України з економічної кризи, що має призвести до позитивних зрушень як в економічній, так і соціальній сферах. Поступове зниження податкового навантаження на фізичних осіб сприятиме підвищенню платоспроможного попиту населення та його інвестиційної активності, стимулюватиме розвиток виробництва, а підвищення реальних доходів платників податків збільшить податкову базу. З другого боку, більш справедливий розподіл податкового навантаження сприятиме соціальній довірі та стабільності суспільства.

Важливим чинником соціального характеру є моральні зобов'язання щодо сплати податків на користь держави. Державна влада має постійно вишукувати джерела отримання коштів, одночасно забезпечуючи необхідні соціальні видатки. Бюджетно-податкова політика повинна бути відкритою, публічною та зрозумілою пересічному платникові податків для того, щоб забезпечувати готовність населення нести свій податковий тягар.

**У сфері соціальної підтримки.** Зважаючи на неминучу необхідність скорочення державних видатків, необхідно постійно проводити роботу з удосконалення порядку надання соціальної підтримки на основі кращого врахування потреб та реальної нужденності, переносити акценти на запобігання бідності та активне соціальне залучення. Надання послуг має носити більш комплексний (і одночасно індивідуальний) характер і бути спрямованим на усунення причин виникнення нужденності кожної конкретної сім'ї (або особи). Потребує уваги питання кращого методологічного та інформаційного забезпечення, підвищення якості адміністрування послуг та професійного рівня соціальних працівників. Потребує удосконалення процедура поширення інформації щодо можливостей отримання допомоги. Вона має бути більше орієнтована на потенційні цільові контингенти населення, які зазвичай мають нижчий рівень освіти та переважно мешкають у малих населених пунктах.

Впровадження комплексної моделі соціальної підтримки є логічним продовженням державної політики України щодо удосконалення системи соціальної допомоги. Очікуваними результатами від впровадження має бути посилення дієвості й адресності соціальної підтримки, сприяння формуванню у населення активної життєвої позиції щодо виходу зі стану нужденності; профілактика соціального відторгнення та протидія потраплянню сімей у кризовий стан.

**Освітня політика та гідна зайнятість.** Зайнятість є одночасно і формою індивідуальної реалізації людини, і головним джерелом доходу. Першою складовою забезпечення гідної зайнятості є створення достатньої кількості робочих місць, які мають відповідати вимогам модернізаційного розвитку та забезпечувати справедливую оплату праці.

Забезпечення гідної зайнятості пов'язане з питаннями відповідності кваліфікаційним вимогам та належним рівнем освіти. Для побудови модернізаційної освітньої політики суспільству необхідно усвідомити глобальні закономірності сучасного етапу економічного розвитку, а також внутрішні (національні) переваги та можливості, використання яких має бути покладено в основу державної політики розвитку. В умовах входження суспільства до постіндустріальної епохи пріоритетним визнається інноваційний тип розвитку, якому властива «економіка, заснована на знаннях».

Якщо Україна в якості мети свого економічного розвитку визначає досягнення конкурентоспроможності на світовому ринку, то безумовно, вітчизняна освіта має прагнути досягнення відповідності найбільш прогресивним економічним світовим тенденціям. Основою конкуренції у сучасному світі є інтелектуальний капітал. За великим рахунком, і п'ятий (переважаючий нині), і шостий (що набирає оберти) технологічні уклади відповідають сучасному типу постіндустріальної цивілізації. Його характерними ознаками є інтелектуалізація виробництва, широке використання наукових досягнень, розумової праці людей та систем штучного інтелекту.

Як соціальний інститут, який відтворює інтелектуальний потенціал суспільства, освіта має бути здатна до випереджувального розвитку, відповідати інтересам як суспільства в цілому, так і окремої особистості.

У сучасних умовах інноваційна діяльність є передумовою її модернізації та набуття нової якості всього освітнього простору. Інновації в освіті пов'язані зі змінами в її структурі, змісті, технологіях, методах та засобах навчання, а також у системах організації та управління.

Цілі інноваційної освіти мають охоплювати гуманізацію, формування екологічної свідомості, забезпечення варіативності та безперервності. Причому під безперервністю освіти необхідно розуміти безперервність змін якостей та здатностей, у тому числі опанування якісно новими знаннями. Тобто, безперервність освіти означає не стільки створення відповідної системи, скільки вимагає запуснути процеси саморозвитку, самоосвіти, формування власної відповідальності, високий професіоналізм.

**Забезпечення гідних умов життя.** Незважаючи на гостроту житлового питання, яка відчувається не лише в Україні, а й в усьому світі, існує певний дефіцит досліджень у цій сфері. Модернізація житлової політики та захист прав людини вимагає створення відповідного науково-методологічного та інформаційного забезпечення. У зв'язку з цим актуалізуються завдання розроблення системи індикаторів для моніторингу поточного стану житлових умов населення із залученням різних інформаційних джерел; оцінювання впливу житлових умов на стан здоров'я, перебіг де-

мографічних процесів та соціальну мобільність; розроблення моделей оцінювання наслідків реформ з урахуванням платоспроможного попиту населення та соціально-демографічних змін.

**Регіональні пріоритети.** Для будь-якої країни важливою умовою стабільності та конкурентоздатності у глобальних масштабах є її внутрішня організація, здатність швидко реагувати на нові виклики та адаптуватись до нових соціально-економічних реалій. Значно актуалізуються питання створення добре організованих локальних систем, які є більш мобільними у порівнянні із загальнонаціональними. Перенесення акцентів соціальної політики на регіональний та місцевий рівень може дати реальний шанс для виходу з кризи і забезпечення суспільного прогресу для України.

Підходи та практика реалізації регіональної політики у світі зазнали багатьох змін за останні десятиліття. В середині минулого століття регіональна політика у розвинених країнах в основному була спрямована на подолання виникаючих криз, підтримку окремих секторів економіки або виробництв. Підтримка надавалася на державному рівні шляхом прямих державних інвестицій, встановлення пільг та застосування інших економічних важелів. Такий шлях давав певні результати, проте надання преференцій одним підприємствам обмежувало конкурентні можливості для інших. У 1970-х роках на противагу «вертикальному» підходу до регіональної політики приходять «горизонтальний». Дедалі більшого значення набуває наявність на території певного економічного ресурсу. Розвиваються два напрями регіональної політики. Перший (активний) застосовують, коли ринкові механізми не справляються з надмірними диспропорціями розвитку. У такому випадку застосовують заходи щодо підвищення продуктивності праці шляхом державних інвестицій в освіту та соціальну інфраструктуру, створення стимулів до зайнятості, інвестування у нові виробництва, заохочення зусиль щодо місцевого розвитку, створення сприятливого середовища для малого та середнього бізнесу. Другий (пасивний) шлях полягає у сприянні більш ефективному функціонуванню ринку, усуненні бар'єрів для руху робочої сили та капіталу, покращення інформаційного обміну між регіонами. Слід відмітити, що більшість європейських країн поєднували обидва підходи у своїй регіональній політиці. Однак практично в усіх розвинених країнах спостерігається прагнення створити умови для якомога повної реалізації наявного потенціалу регіонів, максимально збільшити їх внесок у національну економіку та отримати конкурентні переваги. Це стало метою регіонального розвитку країн ЄС.

Питання децентралізації не є однозначним, і перед тим, як реорганізувати державне управління, необхідно ретельно вивчити досвід країн, які вже пройшли цей шлях. У світі склалось кілька моделей державного управління, які поєднують різні співвідношення міри «горизонтального» та «вертикального» управління: англосаксонська французька, німецька та радянська.

Перші три моделі у різній мірі поєднують горизонтальне та вертикальне управління. Остання – «радянська» використовує переважно «вертикаль» управління. Така модель залишилась у спадок пострадянським державам, у тому числі і Україні.

Безперечно цінним для України є досвід Франції, яка може бути позитивним прикладом практичної реалізації принципів децентралізації і в системі державної влади, і в системі державного управління, і у державному механізмі в цілому. Особливістю процесу децентралізації у Франції називають використання наукового підходу, який дає змогу упорядкувати встановлення його основ, а також потужне законодавче забезпечення. Саме у Франції склалась та розвивається теорія адміністративно-державного управління. Одним із засновників цього напрямку вважається Анрі Файоль (1841–1925), який є автором «теорії адміністрації». Цікавим є факт, що Файоль не говорив про необхідність децентралізації, сприймаючи її як даність, але він говорив про централізацію так: «Централізація – має бути прийнята або відкинута в залежності від тенденцій керівництва та від обставин: справа полягає у знаходженні ступеня централізації, яка є найбільш сприятливою»<sup>1</sup>. Тобто необхідно шукати не міру децентралізації, а міру централізації, яка б забезпечувала ефективний розвиток.

У будь-якому випадку, наявні в Україні вади у державному управлінні є надто очевидними, тому постає нагальна необхідність у змінах політики та пошуку шляхів модернізації функцій влади, новому розподілу повноважень та відповідальності.

Важливим чинником ефективності державного управління є міжбюджетні відносини. Їх діюча солідарна практика більш орієнтована на підтримку регіонів, ніж на їх розвиток. Як наслідок, місцева влада втрачає стимули до активної діяльності щодо нарощування власних прибутків. Крім того, існує суттєвий дисбаланс між внеском регіонів у консолідований бюджет та отриманим фінансовим ресурсом. Як показали дослідження, склалась ситуація, коли внесок регіонів у національний дохід (і відповідно – у державний бюджет) зовсім не забезпечує їх власний розвиток. Таким чином, слід констатувати, що існуючі механізми міжбюджетних відносин та перерозподілу фінансових ресурсів вичерпали себе. Продовження їх використання лише поглиблює соціальну несправедливість, гальмує економічний розвиток, формує та консервує утриманські настанови на всіх рівнях суспільства, включаючи окремих індивідуумів, домогосподарства, суб'єкти підприємницької діяльності, органи місцевого самоврядування, центральні органи влади.

За такої ситуації особливого значення набувають питання дотримання балансу між рівністю й справедливістю у регіональній політиці; ство-

<sup>1</sup> Анрі Файоль. Общее и промышленное управление [Електронний ресурс].—Режим доступу: <http://impisr.ru/images/6/6c/Fajol.doc>



рення таких її інструментів, які б стимулювали розвиток, ефективне використання потенціалу кожного регіону та забезпечували гідні стандарти якості життя кожній людині, незалежно від місця проживання.

Отже, сучасна регіональна політика має розвивати два основних напрями: удосконалення взаємодії центру та регіонів, розширення горизонтальної взаємодії (міжрегіональної та міжтериторіальної).

Для подолання нерівності та несправедливості у забезпеченні можливостей розвитку територій необхідна модернізація механізмів «вирівнювання» та перерозподілу ресурсів. Ключовою ідеєю політики подолання регіональних і територіальних диспропорцій має стати перенесення акцентів із намагання рівномірного перерозподілу наявних фінансових ресурсів до активізації політики виявлення та ефективного використання соціального потенціалу кожного регіону, території, населеного пункту; підвищення економічної активності населення, створенню робочих місць та сприятливого бізнес-середовища.

Необхідно забезпечити чіткий та прозорий зв'язок між власним внеском кожного суб'єкту суспільства у загальний розвиток та отриманим суспільним благом, надати більш високий соціальний статус платнику податків як провідній силі у формуванні загальнонаціонального добробуту. На всіх рівнях суспільства необхідне формування та укорінення відчуття соціальної відповідальності, усвідомлення своєї причетності до прийняття й реалізації рішень. Бізнес, який працює у регіоні, має усвідомити необхідність здійснювати внесок у його добробут більшою мірою, ніж того вимагають закони або термінові комерційні інтереси.

Пріоритетами політики розвитку регіонів мають бути:

1. Принципові зміни орієнтирів регіональної політики та міжбюджетних відносин на стимулювання розвитку територій;
2. Забезпечення прозорості та справедливості формули горизонтального вирівнювання з урахуванням внеску території у формування загального добробуту нації;
3. Модернізація функцій місцевої влади: перехід від виконання суто перерозподільчої функції до ефективного виконання організаційних, контролюючих та координуючих функцій;
4. Перегляд стандартів «спільних умов проживання» та впровадження механізмів їх забезпечення, зокрема шляхом більш активного залучення потенціалу недержавних організацій;
5. Проектування розвитку територій: виявлення потенціалу окремих регіонів та територій; моделювання територіального розвитку; моніторинг та оцінювання програм розвитку;
6. Оцінювання діяльності влади за критеріями, які віддзеркалюють зусилля щодо зростання власних доходів та їх спрямування на людський

розвиток; сприяння зайнятості населення, розвиток бізнесу, залучення населення і бізнесу до реалізації соціальних ініціатив;

7. Створення територіальних «точок зростання», зокрема шляхом використання кластерної системи (формування соціально-економічних або науково-освітніх кластерів), завдяки яким можливо більш ефективно використовувати наявний потенціал;

8. Активізація розвитку корпоративної соціальної відповідальності на місцевому рівні.

Реалізація визначених пріоритетів має супроводжуватись впровадженням нових економічних і фінансових інструментів, стимулюючих розвиток місцевих громад, інституційним забезпеченням, підкріплюватись громадськими ініціативами та участю населення.

Сьогодні у світі дедалі більше визнається роль місцевих громад у досягненні більшої суспільної довіри, згуртованості, соціальної відповідальності, що врешті сприяє кращому забезпеченню спільних потреб громади. Взагалі, місцева громада має стати ключовим суб'єктом як у поясненні проблем місцевого розвитку, так і у визначенні пріоритетів та напрямів політики, а задоволення потреб громади має стати головним критерієм місцевого розвитку.

Діяльність щодо розвитку місцевих громад поширена у практиці реалізації соціальної політики багатьох країн світу. Ця діяльність, з одного боку, передбачає об'єднання людей, які проживають на одній території, продукуванні у них відчуття приналежності до однієї соціальної групи, яка має загальні інтереси. З другого боку, діяльність з розвитку місцевих громад полягає у сприянні розбудові господарської та соціальної інфраструктури (створення робочих місць, забезпечення послуг освіти та охорони здоров'я) для комфортного проживання людей на відповідній території. І перший, і другий аспект розвитку є однаково важливими, оскільки один без одного вони не здатні забезпечити його сталість. У Західній Європі впровадження практик з розвитку місцевих громад стало результатом пошуку засобів для подолання бідності, підтримки соціально неблагополучних районів. Залучення людей до роботи з благоустрою місця свого проживання стало запорукою соціального відродження цих територій. Згодом, невпорядкованість території навіть стала розглядатися як наслідок нездатності людей до самоорганізації, обумовленої відсутністю або слабкістю соціальних зв'язків.

Але розвиток громад не може відбуватися без державної підтримки, а також без використання сучасних інструментів, що його забезпечують. Планування (або побудова стратегії) розвитку має використовувати науково обґрунтовані моделі, які враховують специфічні потреби та можливості громади, в залежності від соціального та демографічного складу населен-

ня, наявної природної, технологічної, інфраструктурної бази, місця розташування тощо. Успіх побудови стратегії розвитку також залежить від переважаючих настанов та активності населення, здатності до самоорганізації. У процесі визначення та побудови стратегій можуть виникати конфліктні ситуації, внаслідок розбіжності інтересів різних груп населення. Для уникнення таких загроз необхідно у процес планування активно залучати представників громади, які представляють різні інтереси та можуть мати специфічні потреби. Успіх громади залежить від її здатності привести до спільного знаменника різнобічні потреби та наявні ресурси.

Серед інноваційних інструментів місцевого розвитку особливо слід відмітити ефективність кластерного підходу (вставка), використання якого у розвинених країнах все частіше розглядають як необхідну передумову забезпечення конкурентоздатності. Кластери у сфері надання соціальних послуг мають свої особливості, пов'язані як з їх економічною природою, так і з особливою соціальною значимістю, необхідністю поєднувати приватні та суспільні інтереси.

Складовими соціального кластеру можуть бути освітні заклади, медичні, соціальні, культурні. Взаємодія елементів соціального кластеру забезпечує обмін інформацією та ресурсами, професійним досвідом та знаннями, усуває дублювання функцій, забезпечує спрямованість на досягнення спільної мети.

**Вставка.** Еволюція кластерної теорії своїми витокami належить до теорій А. Сміта, Д. Рикардо. Поняття «кластеру» використовували автори, які займалися дослідженням технологічного зв'язку різних галузей. Поняття «кластеру» розглядалися в публікаціях Е. Дамена та Л. Метсона, які підкреслювали важливість поєднання здатностей різних секторів для досягнення вищих показників прогресу [Dahmen, 1988; Mattson, 1987]. Визначальний внесок у розвиток кластерної теорії здійснив М. Портер. Він одним з перших визначив концептуальні основи цього феномену і завдяки цьому став засновником кластерної теорії в її сучасному розумінні. Портер розглядав кластер як «групу сусідніх взаємопов'язаних компаній та організацій, які характеризуються спільною діяльністю у певній сфері та взаємодоповнюють одна одну» [Porter, 2001].

Соціальний кластер у сучасному розумінні є одним із способів самоорганізації громади для забезпечення конкурентоспроможності в умовах жорсткої конкуренції. Ще його визначають як стійке територіально-галузеве партнерство, що об'єднується впровадженням інноваційних технологій з метою досягнення конкурентоспроможності та ефективності функціонування учасників кластеру<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Новосьолова Є.С., Курасова А.А., Есаулова Д.А. Кластери як основа модернізації соціальної сфери [Електронний ресурс].—Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/29\\_NNM\\_2008/Gosupravlenie/35948.doc.htm](http://www.rusnauka.com/29_NNM_2008/Gosupravlenie/35948.doc.htm)

Застосування кластерного підходу має такі переваги:

- Досягнення ефекту масштабу та економія трансакційних втрат;
- Отримання ефекту об'єднання зусиль для підвищення продуктивності надання послуг та здатності до впровадження інновацій (централізоване виконання деяких функцій дасть змогу оптимізувати систему надання послуг та скоротити видатки);
- Спільне використання інформаційно-аналітичних ресурсів для підвищення якості управління;
- Розширення мережі надавачів послуг (постачальників продукції) та споживачів;
- Забезпечення кращих можливостей реагування на зміни у потребах населення у соціальних послугах;
- Спільна робота з органами влади задля відстоювання інтересів та впливу на прийняття рішень.

Для формування кластерів у соціальній сфері необхідна теоретико-методологічна основа, що потребує проведення ретельного дослідження економічного аналізу, оцінки ресурсного потенціалу, інфраструктури та людського потенціалу території. Мережу соціальних об'єктів необхідно оцінити з точки зору їх можливостей надавати послуги та задовольняти потреби населення. Необхідно також оцінити соціально-демографічний склад населення та визначити його потреби.

Процес формування кластерів потребує як фінансової, так і методологічної підтримки. Державна підтримка має полягати у стимулюванні кластерного підходу, створенні мотивацій, координації процесів створення кластерів, законодавчому та нормативному регулюванні, наданні певних адміністративних ресурсів. Безперечно, формування та підтримка соціальних кластерів на місцевому рівні є завданням місцевої влади. Проте специфіка кластерів полягає у тому, що їх неможливо створити лише зусиллями органів влади. А розуміння переваг кластерного підходу не завжди усвідомлюються потенціальними учасниками. Велике значення у процесі створення кластеру мають формальні та неформальні стосунки та комунікаційні взаємозв'язки, тобто те, що складає соціальний капітал і стає вагомим чинником, який може посилювати або гальмувати процес.

Для забезпечення підтримки всіх зацікавлених суб'єктів необхідно провести ґрунтоване дослідження ресурсного потенціалу. Кожний кластер має бути оцінений з точки зору його можливостей забезпечення соціальних потреб населення певної території та впливу на основні тенденції соціально-економічного розвитку, ринок праці та зайнятість населення, умови життя, зміни у демографічній ситуації. Крім того, дослідження має

визначити обсяги та зміст участі кожного з учасників процесу, очікувані переваги в результаті функціонування кластеру. Виходячи з такого аналізу, можуть бути чітко сфокусовані точки впливу та визначені механізми впливу. Результати дослідження ресурсного потенціалу мають бути обговорені та узгоджені з усіма зацікавленими сторонами. Ця робота має забезпечити підтримку та взаєморозуміння учасників реалізації проекту з формування кластеру.

Перенесення акцентів внутрішньої політики на розвиток регіонів сприятиме підвищенню їх конкурентоспроможності та здатності до саморозвитку. Результатом застосування інноваційних підходів до організації надання усього спектра соціальних послуг на місцевому рівні (зокрема, шляхом створення соціальних кластерів) має стати досягнення вищих стандартів якості життя населення, досягнення більшої соціальної справедливості та згуртованості суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексеев А.М.* Моделирование экономических программ / Алексеев А.М., Козлов Л.А., Крючков В.Н. — М., 1976. — 280 с.
2. *Аристотель.* Політика [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://royallib.com/book/aristotel/politika.html>
3. Афоризмы великих людей [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wisdoms.ru/pavt/p83.html>
4. *Балакирева О.* Ностальгия по патернализму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/expert/page128.html>
5. *Бекон Ф.* Великое возрождение наук: Соч. — М., 1971. — Т. 1. — С. 507–536.
6. *Больш Н.* Размышление о неравенстве. Анти-Руссо [Текст] / пер. с нем. И.А. Женина; под науч. ред. Я.Н. Охонько; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. Дом Высшей школы экономики, 2014. — 272 с.
7. *Бочаров В.В.* Ликвидация общинного землепользования в Украине (1906–1917 гг.) / Донецкий национальный технический университет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://antireligion.org.ua>
8. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік / ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. — К. : Нора-Друк, 2014. — 80 с.
9. *Вайс К.Г.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. — К. : Основи, 2000. — 671 с.
10. *Вебер М.* Основные социологические понятия / Теоретическая социология: Антология: В 2 ч. / Пер. с англ., фр., нем., ит.; Сост. и общ. ред. С.П. Баньковской. — М. : Книжный дом «Университет», 2002. — Ч. 1. — 424 с.
11. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульга. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.
12. Вибори-2012: рейтинги, мотивація вибору, завдання громадськості / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vybory\\_parlament\\_reytyngy\\_2012.htm](http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vybory_parlament_reytyngy_2012.htm)

13. *Витте Л.* Европейская социальная модель и социальная сплоченность: Какую роль играет ЕС? // Европейская политика. – 2004. – № 12.
14. *Гансли Теренс М.* Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. – К. : Либідь, 1996. – 210 с.
15. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
16. *Гесць В.М.* Наслідки демографічних викликів для економічного зростання в Україні // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1(15). – С. 3–23.
17. *Герасименко Г.В.* Концепція соціальної держави: еволюція наукових поглядів і сучасні виклики // Вісник ХНУ. Серія «Економічні науки». – 2012. – № 3. – Т. 1. – С. 202–205.
18. *Гришнова О.А.* Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки. – К. : Т-во «Знання», КОО. – 2001. – 254 с.
19. *Гэлбрейт Дж.* Экономические теории и цели общества. – М. : Прогресс, 1979.
20. Демографічні чинники бідності (колективна монографія) / За заг. ред. Е.М.Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. – 2009. – 184 с.
21. Держава і суспільство в Україні: історія і сучасність / За ред. д.і.н. О.М.Майбороди – К. : ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2013. – 184 с.
22. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління». – К., 2011. – Т. 4: Державні соціальні видатки: напрями раціоналізації та підвищення ефективності. – 2011. – 608 с.
23. Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире / ПРООН. – Издательство «Весь мир», 2007. – 400 с.
24. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ за 2006/2007 годы «Регионы России: цели, проблемы, достижения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.undp.ru/nhdr2006\\_07rus/NHDR\\_Russia\\_2006-07rus.pdf](http://www.undp.ru/nhdr2006_07rus/NHDR_Russia_2006-07rus.pdf)
25. *Дропа Я.* Податкове навантаження та його вплив на економіку України / Дропа Я., Чабан І. / Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 213–218.
26. Екологічний тягар хвороб, пов'язаних з незадовільними житловими умовами: Доповідь ВООЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/142077/e95004.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/142077/e95004.pdf)

27. *Жувенель Б.* Етика перерозподілу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bookre.org/reader?file=187206>
28. Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – ст. 352.
29. Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-3 «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (остання редакція 01.01.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>
30. Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 49.
31. Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV «Про прожитковий мінімум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
32. Закон України від 19.06.2003 р. № 966-15 «Про соціальні послуги» (остання редакція 18.10.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
33. Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-12 «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (остання редакція 02.02.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>
34. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР «Конституція України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
35. *Зуцник Ю.* Лоббизм в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/lobbizm-v-ukraine-chastina-i/lang/video.google.com>
36. *Іванов Ю.Б.* Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект: монографія / Іванов Ю.Б., Єськов О.Л. – Х. : ІНЖЕК, 2007.
37. Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації: Аналітична доповідь Центру Розумкова // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 1–24.
38. Інноваційні моделі соціальних послуг: проекти українського фонду соціальних інвестицій / За ред. Н.В. Кабаченко. – К. : ЗАТ «ВПОЛ», 2006. – 320 с.
39. *Кадомцева С.В.* Экономические основы системы социальной защиты: Монография. – М. : МЦНТИ, 1997. – 248 с.
40. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. – Петрозаводск : Петроком, 1993.



41. *Ковалюк О.М.* Важливий крок до зменшення податкового тягара в Україні // *Фінанси України*. – 2004. – № 1. – С. 55–62.
42. *Корнай Я.* Дефіцит: Пер. с венг. – М., 1990.
43. *Корнус В.Г.* Пільги з податку на додану вартість та нерівномірність податкового навантаження // *Фінанси України*. – 2004. – № 1. – С. 20–21.
44. *Лібанова Э.М.* Демографические сдвиги в контексте социального развития // *Демографія та соціальна економіка*. – 2014. – № 1(21). – С. 9–23.
45. *Лібанова Е.М.* Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу: монографія / Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. – К. : КНЕУ, 2008. – 328 с.
46. *Лібанова Е.М.* Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів // *Демографія та соціальна економіка*. – 2011. – № 1(15). – С. 24–38.
47. *Лібанова Е.М.* Соціальні проблеми модернізації української економіки // *Демографія та соціальна економіка*. – 2012. – № 1(17). – С. 5–22.
48. *Лібанова Е.М.* Соціально-демографічна політика в Україні у контексті принципів програми дій МКНР (1994р.) / Лібанова Е.М., Курило І.О. // *Демографія та соціальна економіка*. – 2009. – № 2(12). – С. 12–27.
49. *Лукьяненко Д.* Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование. Монография / Лукьяненко Д., Колесов В., Колот А., Столярчук Я. – К., 2013.
50. *Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) /* За ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – 316 с.
51. *Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики (колективна монографія) /* за ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2014. – 380 с.
52. *Людський розвиток в Україні: Мінімізація соціальних ризиків (колективна науково-аналітична монографія) /* За ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, Держкомстат України, 2010. – 496 с.
53. *Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій (колективна науково-аналітична монографія) /* За ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2006. – 236 с.

54. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки (колективна монографія) / [Лібанова Е.М., Макарова О.В., Курило І.О. та ін.]; за заг. ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
55. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / відпов. за випуск Л.М.Черенько, О.В.Макарова, за ред. Е.М.Лібанової. – У 2-х томах. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 436 с.
56. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) / За ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 367 с.
57. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан / ПРООН, РВПС НАН України. – К. : Видавництво «СПД Савчина». – 2002. – 123 с.
58. *Макарова Е.В.* Образование в модернизированном обществе: цели и приоритеты для Украины // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 1(21). – С. 37–47.
59. *Макарова Е.В.* Услуги в системе социальной поддержки: проблемы эффективности и информационное обеспечение // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 2(22). – С. 11–20.
60. *Макарова О.В.* Політика сталого людського розвитку та ризики її реалізації для України / Sustainable development policies and social risk of its implementation in Ukraine. In: SPOŁECZNO-KULTUROWE PROBLEMY ROZWOJU SPOŁECZEŃSTW POLSKI I UKRAINY: Warszawa, 2013, pp. 99–106.
61. *Макарова О.В.* Програми соціальної підтримки: оцінка результатів та шляхи удосконалення // Демографія та соціальна економіка. – 2013. – № 1(19). – С. 47–56.
62. *Макарова О.В.* Регіональний індекс людського розвитку: причини та напрями удосконалення методики розрахунку / Макарова О.В., Гладун О.М. // Статистика України. – 2012. – № 1(56). – С. 10–15.
63. *Макарова О.В.* Соціальне відторгнення в Україні: специфіка прояву та методологія оцінювання // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1(15). – С. 57–68.
64. *Макарова О.В.* Соціальні програми як інструмент подолання бідності і підвищення життєвого рівня населення / Реалізація Цілей Розвитку Тисячоліття ООН в Україні: подолання бідності та підвищення життєвого рівня населення. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. – 2004. – С. 21–25.

65. *Макарчук С.А.* Етнографія України: Навчальний посібник. – Львів : Світ, 2004.
66. *Маршалл А.* Принципы экономической науки. М., 1993. – 594 с.
67. Мельник Д.М. Обмежуюча та стимулювальна роль податків // *Фінанси України.* – 2006. – № 1. – С. 31–37.
68. Методологічні положення стандартного модульного опитування населення щодо ефективності програм соціальної допомоги / Державна служба статистики України; Департамент обстежень домогосподарств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
69. Моделі ендегенного зростання економіки України / за ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко. К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України. – 2007. – 576 с.
70. Населення України. Соціально-демографічні проблеми українського села. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 468 с.
71. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010, затверджений Наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327.
72. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е.М.Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України, 2012. – 404 с.
73. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
74. *Новосьолова Є.С.* Кластери як основа модернізації соціальної сфери / Новосьолова Є.С., Курасова А.А., Есаулова Д.А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/29\\_NNM\\_2008/Gospravlenie/35948.doc.htm](http://www.rusnauka.com/29_NNM_2008/Gospravlenie/35948.doc.htm)
75. Обратить реформы на благо всех и каждого. Бедность и неравенство в странах Европы и Центральной Азии. – Вашингтон, О.К. – 2001. – 495 с.
76. От трансформации – к обществу для всех. Региональный доклад о человеческом развитии / Региональное бюро ПРООН по странам Европы и СНГ. – Братислава. – 2011. – 132 с.
77. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
78. Офіційний веб-портал Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

79. Офіційний сайт Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/>
80. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>
81. *Пал, Леслі А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. Іван Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
82. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації (колективна монографія) / за ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2010. – 270 с.
83. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. – Т. 2. – М. : Прогресс, 1985.
84. *Пирожков С.І.* Вибрані наукові праці: У 2 т. – Т. 1. Демографічний і трудовий потенціал. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 934 с.
85. Положення про Міністерство соціальної політики України (затверджено Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>
86. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1998 р. № 1725 «Про проведення обстеження умов життя у домогосподарствах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>
87. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2013 р. № 101 «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
88. Принципи оцінювання Міжнародної Мережі «Оцінка програм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eval-net.org>
89. Про затвердження Методики проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення. Міністерство соціальної політики України. Спільний наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України від 12.03.2013 р. № 114/242/392/85/85.
90. Проект концепції (моделі) системи моніторингу та оцінювання сектору соціальних послуг / За ред. д.е.н. Макарової О.В. – Умань : СПД Сочинський, 2008. – 148 с.
91. *Рабкина Н.Е.* О методике прогнозирования распределения доходов семей рабочих и служащих / Рабкина Н.Е., Римашевская Н.М. // Экономика и математические методы. – 1968. – IV, вып. 5. – С. 714–720.

92. *Райнерт Э.С.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / Пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – (Экономическая теория). – М., 2014. – 146 с.
93. Регіональний людський розвиток: Статистичний бюлетень / Відп. за вип. О.О.Кармазіна. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 62 с.
94. Рівень життя населення України (колективна монографія) / НАН України. Інститут демографії та соціальних досліджень, Державний комітет статистики України; за ред. Л.М.Черенько. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – 428 с.
95. Розподіл домогосподарств за оцінками найбільш значущих для них суспільних та особистих цінностей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2010/gdn/sdrsd/dod\\_4.htm](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2010/gdn/sdrsd/dod_4.htm)
96. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012>
97. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 178-р «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178-2007>
98. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 р. № 843-р. «Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
99. *Саріогло В.Г.* Оцінювання результатів державних соціальних програм: актуальність, методологія, інструментарій // Демографія та соціальна економіка. – 2013. – № 1(19). – С. 57–66.
100. *Селівестрова І.О.* Податкове навантаження на суб'єктів господарювання в Україні / Селівестрова І.О., Скупова Т.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/20-09\\_1/Skupova\\_109.htm](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/20-09_1/Skupova_109.htm)
101. *Сироткін О.В.* Громада / Українська минувшина: ілюстрований етнографічний довідник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://etno.uaweb.org/mynuvshyna/r12.html>
102. Сокращение роли государства. Государственное управление и устойчивое человеческое развитие / Доклад ПРООН. – М. : Права человека, 1997.

103. *Сорокин П.А.* Социальная мобильность / Пер. с англ. М.Б.Соколовой, под. общей ред. В.В.Сапова. – М. : Academia; LVS, 2005. – XX, 588 с.
104. Социальная защита и социальное включение в Украине: доклад Европейской Комиссии [Краткое содержание]. – К., 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750>
105. Социальная политика: Энциклопедический словарь / Под ред. Н.А.Волгина. – М. : Академический проект, 2005. – 688 с.
106. Соціальний звіт Департаменту Міністерства соціальної політики України за підсумками 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fmlsp.kmu.gov.ua%2Fdocument%2F152068%2F2-012.doc&ei=nxiQU6H5McPG0QXp7oGQCA&usg=AFQjCNE9pc-dxf-8Lv0RVGSsfrCavtvAW7A&sig2=MXTCCChpZFsb5cT0SG-UhHA&bvm=bv.68235269,d.d2k>
107. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання: монографія / за ред. Е.М.Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАНУ. – Умань : Видавець «Сочінський», 2012. – 312 с.
108. Соціально-економічні стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
109. Сталій людський розвиток: забезпечення справедливості: Національна доповідь / кер. авт. колективу Е.М.Лібанова. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 412 с.
110. Статистическая информация по ценам на вторичном рынке жилья в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agent.ua/statistics>
111. Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013 «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
112. Україна після 2015 року: Майбутнє, якого ми прагнемо. Національна доповідь / [Лібанова Е.М., Балакірева О.М., Єрмолаєв А.В. та ін.]; за сприяння Представництва ООН в Україні. – К. : 2013. – 112 с.
113. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. –К. : І-т соціології НАНУ, 2012. – 660 с.

114. *Файоль А.* Общее и промышленное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://impisr.ru/images/6/6c/Fajol.doc>
115. *Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами: у 3 т. / за заг. ред. Т.І.Єфименко; ДННУ «Акад. фін. управління».* – К., 2012. – Т. 3. – 2012. – 958 с.
116. *Хайек Ф.А.* Использование знания в обществе / Институт свободы московский либертариум [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.libertarium.ru/10062>
117. *Ходов Л.Г.* Основы государственной экономической политики: Учебник. – М. : БЕК, 1997.
118. *Хорікава А.* Соціальна справедливість з точки зору японців [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru>
119. *Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна–2010: Національна доповідь: Міністерство економіки України.* – К., 2010. – 107 с.
120. *Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна–2014: Щорічна моніторингова доповідь / ПРООН в Україні; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.* – К., 2014. – 48 с.
121. *Черенько Л.Н.* Бедность в Украине: от стабильных тенденций к состоянию неопределенности // Еженедельник «Демоскоп». – М. : ИД-НИУ ВШЭ. – 2013. – № 563–564 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2013/0563/analit08.php>
122. *Черенько Л.Н.* Моделирование вариантов реформирования программ социальной поддержки в Украине // Edukacyjne, kulturove i socialne aspekty rozwoju wspolczesnych spoleczenstw. – Warszawa, 2012. – pp. 383–393.
123. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М., Директ-Медиа, 2007.
124. *Экономика. Толковый словарь / Дж. Блэк; общ. ред. Осадчей И.М.* – М. : ИНФРА-М, Весь Мир, 2000.
125. *Юм Д.* Сочинения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://rumagic.com/ru\\_zar/sci\\_philosophy/yum/0/j89.html](http://rumagic.com/ru_zar/sci_philosophy/yum/0/j89.html)
126. *Якість інформаційного забезпечення соціальної політики: монографія / [Макарова О.В., Саріогло В.Г., Терещенко Г.І. та ін.]; за ред. Е.М.Лібанової.* – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. – 248 с.
127. *Eurofound* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [eurofound.eu/areas](http://eurofound.eu/areas)
128. *Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequality. ILO, 2014* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014>

129. Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP. NY. 226 p.
130. Human Development Reports / United Nations Development Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>
131. Knowledge and Development. A Cross-Section Approach / Derek H.C. Chen and Carl J. Dahlman. The World Bank. Washington DC 20433.
132. Millennium Development Goals Ukraine 2013: National Report / Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. – Kyiv, 2013, 168 p.
133. National Human Development Report 2011. Ukraine: Towards Social Inclusion. – UNDP, UNDP in Ukraine, 2011. – 123 p.
134. National Human Development Report Poland 2012. Local and Regional Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://issuu.com/undp\\_poland/docs/lhdi\\_report\\_poland\\_2012\\_eng](http://issuu.com/undp_poland/docs/lhdi_report_poland_2012_eng)
135. Social Inclusion in Ukraine: European choice and social sector institutions (analytical report). UNDP, Kyiv, 2010, 84 p.
136. Technical notes. Calculating the human development indices-graphical presentation. Human Development Report 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf)
137. The Human Capital Report (2013). Geneva : World Economic Forum, 574 p.
138. United Nations Development Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>



# ДОДАТКИ

Додаток 1. Основні соціально-економічні показники

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Валовий внутрішній продукт (у факт. цінах), млн грн	2258,10	267344	345113	441452	544153	712945	948100	913300	1120600	1349200	1459100	1522657
у розрахунку на 1 особу, грн	4685	5591	7273	9372	11630	15329	20495	19832	24429	29519	32002	33426
Доходи населення, млрд грн	185073	215672	274241	381404	472061	614984	845600	894300	1101200	1266800	1457900	1548733
Капітальні інвестиції, млрд грн	37,20	51,00	75,70	93,10	125,30	188,50	272,10	192,90	189,10	259,90	293,70	267,70
% капітальних інвестицій	16,47	19,08	21,93	21,09	23,03	26,44	28,70	21,12	16,87	19,26	20,13	17,58
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року),%	99,40	108,20	112,30	110,30	111,60	116,60	122,30	112,30	109,10	104,60	99,80	100,50
Валовий внутрішній продукт (у цінах 2001 р.), млн грн	227173,04	268957,75	285737,95	331371,06	366005,76	411267,48	447194,06	383597,34	431407,80	496571,77	538096,55	558741,81
у розрахунку на 1 особу, грн	4713,28	5624,75	6021,71	7034,99	7822,52	8842,64	9666,96	8329,69	9404,66	10864,44	11801,91	12265,75
Валовий внутрішній продукт, млн дол. США	42393	50133	64928	86309	107753	142719	179382	117152	136420	165239	176308	182026
Рівень зайнятості, %	56,00	56,20	56,70	57,70	57,90	58,70	59,30	57,70	58,50	59,20	59,70	60,30
Доходи населення (у цінах 2001 р.), млрд грн	186190,14	200530,35	227059,14	286296,69	317515,56	354757,97	398847,49	375617,10	423939,20	466244,53	537654,01	568310,48
у розрахунку на душу населення	3862,99	4193,72	4785,10	6078,06	6786,15	7627,64	8621,85	8156,40	9241,84	10200,91	11792,20	12475,81
Валовий внутрішній продукт	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
кінецьві споживчі витрати, %	75,40	75,40	71,20	76,50	78,10	78,60	80,10	84,70	83,40	85,50	88,30	91,80
витрати домашніх господарств, %	55,10	54,70	52,30	57,20	58,70	59,30	61,40	63,70	62,60	67,10	68,70	72,20

## Додаток 2. Види соціальної допомоги, умови та підстави для їх надання

Види допомоги	Підстава для надання допомоги	Розмір допомоги
<b>Категорійні види</b>		
Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами	Право на державну допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами мають всі жінки (у тому числі неповнолітні), які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування	100 відсотків середньомісячного доходу (стипендії, грошового забезпечення, допомоги по безробіттю тощо) жінки, але не менше 25 відсотків від розміру встановленого законом прожиткового мінімуму для працездатної особи із розрахунку на місяць
Одноразова допомога при народженні дитини	Надається одному з батьків дитини (опікуну), який постійно проживає разом з дитиною	Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами
Допомога по догляду за дитиною до досягненню нею трирічного віку	З 01.07.2014 р. не виплачується згідно із Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 р. № 1166-VII	
Допомога на дітей одиницями матерям	Право на допомогу мають одинокі матері (які не перебувають у шлюбі), одинокі усиновлювачі, якщо у свідоцтві про народження дитини відсутній запис про батька (матір) або запис про батька (матір). Право на допомогу на дітей одиницями матерям (батькам) має мати (батько) дітей у разі смерті одного з батьків, які не одержують	Надається у розмірі, що дорівнює різниці між 50 відсотками прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 30 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку

Види допомоги	Підстава для надання допомоги	Розмір допомоги
	на них пенсію в разі втрати годувальника або соціальну пенсію	
Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням	Призначається особам, призначеним в установленому законом порядку опікунами чи піклувальниками дітей, які позбавлені батьківського піклування	Надається у розмірі, що становить два прожиткових мінімуми для дитини відповідного віку
Тимчасова допомога на дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів	Призначається дитині, батьки якої ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме	Складає 30 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку
Допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам	Право на державну соціальну допомогу мають інваліди з дитинства і діти-інваліди віком до 18 років	Інвалідам з дитинства I групи – 100 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; інвалідам з дитинства II групи – 80 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; інвалідам з дитинства III групи – 60 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; на дітей-інвалідів віком до 18 років – 70 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність
<b>За змішаним принципом</b>		
Допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам	Призначається особі, яка: досягла віку, встановленого законодавством та не має права на пенсію відповідно до чинного законодавства або визнана інвалідом в установленому порядку; не одержує пенсію або соціальні виплати, що призначаються для відшкодування шкоди,	Розмір встановлюється, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність: інвалідам I групи, жінкам, яким присвоєно звання “Мати-героїня”, – 100 відсотків; інвалідам II групи – 80 відсотків; інвалідам

Види допомоги	Підстава для надання допомоги	Розмір допомоги
	заподіяної ушкодженням здоров'я на виробництві; є малозабезпеченою особою; є інвалідом I групи, середньомісячний сукупний дохід якого не перевищує 115 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	III групи – 60 відсотків; особам, які досягли вказаного віку 30 відсотків
<b>Адресний принцип (з перевіркою доходу)</b>		
Допомога малозабезпеченим сім'ям	Надається сім'ї, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї. Державна соціальна допомога призначається на шість місяців	Розмір державної соціальної допомоги визначається як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом, але цей розмір не може бути більшим ніж 75 відсотків прожиткового мінімуму для сім'ї. Для кожної дитини (крім дитини-інваліда), рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 10 відсотків, для кожної дитини-інваліда, для кожної дитини, яка утримується матір'ю (батьком, усиновителем), що не перебуває у шлюбі, для кожної дитини, в якій один або обоє батьків є інвалідами I або II групи, – на 20 відсотків. Для громадян, які одержали статус особи, що проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського, рівень на 20 відсотків
Житлові субсидії (на оплату житлово-комунальних послуг та паливо)	Надаються сім'ї, якщо розмір платежу за ЖКП перевищує певну межу (% від її сукупного доходу). Відсоток обов'язкового платежу сім'ї	Розмір субсидії розраховується як різниця між фактичним розміром платежів та розрахованою сумою обов'язкового платежу

Види допомоги	Підстава для надання допомоги	Розмір допомоги
	визначається для кожного домогосподарства індивідуально в залежності від сукупного доходу за спеціальною формулою. При наданні субсидії враховуються соціальні норми житла (для оплати користування житлом, централізованого та індивідуального опалення) та соціальні нормативи користування житлово-комунальними послугами (централізоване постачання холодної і гарячої води, централізоване водовідведення, електропостачання, газопостачання, вивезення побутових відходів)	
Щомісячна адресна допомога особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг	Надається громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають на території України і переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, а також стоять на обліку в структурних підрозділах з питань соціального захисту населення	Грошова допомога особам, які переміщуються, признається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми про виплату грошової допомоги цій особі від інших членів сім'ї у таких розмірах: для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) – 884 грн на одну особу (члена сім'ї); для працездатних осіб – 442 грн на одну особу (члена сім'ї). Загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2 400 грн

Додаток 3  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА СОЦІАЛЬНИХ  
ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ М.В. ПТУХИ

МОНІТОРИНГ ПРОГРАМ  
СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ  
НАСЕЛЕННЯ ЗА 2013 РІК

У документі містяться результати моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення за 2013 р. Моніторинг проведений згідно з Методикою, розробленою на виконання Постанови КМУ від 20 червня 2012 р. № 554 «Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення» та затвердженою Наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України.

Звіт складено фахівцями відділів досліджень людського розвитку та досліджень рівня життя населення Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України.

Інформаційна підтримка забезпечена Міністерством соціальної політики України, Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, Міністерством фінансів України, Державною службою статистики України.



## ЗМІСТ

1. Соціально-економічна ситуація у 2013 р.....	226
2. Моніторинг окремих програм соціальної допомоги.....	226
2.1. Допомога при народженні дитини .....	226
2.2. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку .....	228
2.3. Допомога на дітей одиноким матерям.....	229
2.4. Допомога при усиновленні дитини .....	230
2.5. Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування.....	231
2.6. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям .....	232
2.7. Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам .....	233
2.8. Житлові субсидії .....	234
3. Результати опитування населення щодо ефективності програм соціальної підтримки населення.....	236
Додатки.....	240

## 1. Соціально-економічна ситуація у 2013 р.

Економічна ситуація 2013 р. не була надто сприятливою: обсяг ВВП склав 1454,9 млрд грн (або 32 тис. грн на 1 особу), і хоча номінальний розмір ВВП у порівнянні з 2012 р. зріс на 3%, реальний приріст був відсутній. Індекс споживчих цін (ІСЦ) становив 100,5% проти 99,8% у 2012 р.

Загальні видатки зведеного бюджету становили 505,8 млрд грн (34,8% від ВВП). Темп зростання видатків зведеного бюджету різко впав і становив 102,7% порівняно з 118,2% у 2012 році. Видатки соціального спрямування<sup>1</sup> у 2013 р. становили 325,8 млрд грн, що більше за аналогічний показник попереднього року майже на 9%. Їх частка у загальних видатках також збільшилась з 60,7% до 64,4%. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення склали 145,1 млрд грн (або 28,7% видатків зведеного бюджету), зростання у порівнянні з 2012 р. становило майже 16%. У 2013 р. обсяг фактично перерахованих коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетом склав 39,6 млрд грн (або 27,3% обсягу видатків зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення).

Номінальна середньомісячна заробітна плата у розрахунку на одного штатного працівника на кінець 2013 р. склала 3265,0 грн і зросла на 7,9% щодо показника попереднього року.

Чисельність наявного населення України на кінець 2013 р. становила 45462,2 тис. осіб, а загальне скорочення за 2013 р. — 126,8 тис. осіб. Кількість народжених скоротилася з 520,7 тис. осіб до 503,7 тис. осіб. Кількість дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (у розрахунку на 100 тис. дітей від 0—17 років) зменшилась з 1162 до 1133.

## 2. Моніторинг окремих програм соціальної допомоги

### 2.1. Допомога при народженні дитини

У 2013 р. допомогу при народженні дитини було призначено 532 672 особам, що на 1% менше від попереднього року. Кількість дітей, на яких призначено допомогу при народженні, скоротилася на 6,5% і склала 585 914 осіб. Серед них ті, хто народжені першими — 218 443 осіб, другими — 161 126, третіми та наступними — 72 327 дітей (табл. 1).

<sup>1</sup> До видатків соціального спрямування належать видатки на охорону здоров'я, освіту, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист та соціальне забезпечення.

Таблиця 1. Допомога при народженні дитини

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Кількість осіб, яким призначено допомогу при народженні дитини	538238	532672	99,0
Кількість дітей, на яких призначено допомогу при народженні	626770	585914	93,5
З них: народжені першими	...	218443	X
народжені другими	...	161126	X
народжені третіми та наступними	...	72327	X
Загальна кількість виплат допомоги	10967719	13781467	125,7
Кількість одноразових виплат	515846	506537	98,2
З них на: народжених першими	...	246022	X
народжених другими	...	179780	X
народжених третіми та наступними	...	80735	X
Кількість щомісячних виплат	10451873	13274930	127,0
З них на: народжених першими	...	5740183	X
народжених другими	...	4882120	X
народжених третіми та наступними	...	2652627	X
Загальний обсяг виплат, тис. грн	14949060,8	18009463,8	120,5
Загальна сума одноразової допомоги, тис. грн	4706740,2	4909405,7	104,3
Середній розмір одноразової допомоги на дитину, народжену першою, грн	...	9716,73	X
Середній розмір одноразової допомоги на дитину, народжену другою, грн	...	9668,48	X
Середній розмір одноразової допомоги на дитину, народжену третьою та наступними, грн	...	9669,64	X
Загальна сума щомісячної допомоги, тис. грн	10242316,1	13100058,1	127,9
Середній розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену першою, грн	752,88	785,69	104,4
Середній розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену другою, грн	948,56	980,62	103,4
Середній розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену третьою та наступною, грн	1377,51	1433,50	104,1

Загальна сума щомісячної допомоги за 2013 р. зросла в порівнянні з 2012 р. на 27,9% і сягнула 13100058,1 тис. грн. Середній розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену першою, становив 785,69 грн, що перевищує суму 2012 р. на 4,4%, розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену другою, дорівнював 980,62 грн (більше на 3,4% порівняно з попереднім роком), на дитину, народжену третьою та наступною, – 1433,50 грн, що більше на 4,1%.

*Допомога при народженні дитини* суттєво впливає на рівень бідності<sup>2</sup> цільового контингенту: якщо до виплати допомоги рівень бідності серед сімей-отримувачів теоретично становив 32,1%, то після здійснення виплати він знижується до 11,7%, тобто у 2,7 рази. Рівень адресації у 9,7% є дуже низьким, оскільки допомога при народженні дитини виплачується без врахування рівня матеріального забезпечення отримувачів.

Допомога при народженні дитини впливає на рівень бідності не лише її одержувачів, а й на показник по населенню країни в цілому: за відносним критерієм рівень бідності без даного виду допомоги становив би 25,1%, а після виплати – 24,5%, тобто він зменшується на 0,6 в.п. Дієвість цього виду допомоги є досить високою (15,5%), вона складає шосту частину бюджету сімей-отримувачів, що свідчить про її важливість для цільового контингенту.

## 2.2. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку

Допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку у 2013 р. було призначено 1 558 232 особам, що на 2,8% більше порівняно з попереднім роком. Сума виплат допомоги зросла на 1% і склала 6 632 596,2 тис. грн. Середній розмір однієї виплати виріс на 2,2% і становив 355,1 грн (табл. 2).

Допомога по догляду за дитиною по досягненню нею трирічного віку справляє менш істотний вплив на бідність сімей-отримувачів: рівень бідності за абсолютним критерієм після надання цієї допомоги скорочується з 17,5% до 13,5%. У структурі загального доходу домогосподарств, що отримують допомогу, вона складає лише 3,6%, що в більшій мірі пов'язано з її невеликим розміром. При цьому лише 14,2% загальної суми виплаченої у 2013 р. допомоги потрапляє до бідних домогосподарств, що можна пояснити переважно нецільовим її характером<sup>3</sup>. На загальний рівень відносної бідності в країні вказана допомога взагалі не справляє ніякого впливу (24,5% до та після виплати допомоги).

<sup>2</sup> Визначається за критерієм – доходи нижче офіційно встановленого прожиткового мінімуму.

<sup>3</sup> Виплата здійснюється переважно у мінімальному розмірі без перевірки доходів.

Таблиця 2. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Кількість осіб, яким призначено допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку	1515619	1558232	102,8
Кількість виплат допомоги на дітей віком до трьох років, грн	18908823	18675870	98,8
З них: кількість виплат у мінімальному розмірі	...	11762187	X
Сума виплат допомоги на дітей віком до трьох років, тис грн	6570089,2	6632596,2	101,0
Середній розмір виплати допомоги на дітей, грн	347,46	355,10	102,2
Розмір мінімальної виплати, грн	130	130	100,0

### 2.3. Допомога на дітей одиноким матерям

Допомога на дітей одиноким матерям була призначена 253 295 особам, що на 1,9% більше у порівнянні з попереднім роком. Сума виплат допомоги на дітей збільшилась на 12,3% і сягнула 3 276 984,0 тис. грн. Середній розмір однієї виплати дорівнював 342,1 грн, що на 5,9% більше у порівнянні з минулим роком. Розмір мінімальної виплати зріс на 7,4% та становив 309,60 грн (табл. 3).

Таблиця 3. Допомога на дітей одиноким матерям

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Кількість одиноких осіб, яким призначено допомогу на дітей	248538	253295	101,9
Кількість виплат допомоги на дітей одиноким особам, грн	9026461	9579750	106,1
З них: кількість виплат у мінімальному розмірі	...	8556328	X
Сума виплат допомоги на дітей одиноким особам, тис. грн	2916951,3	3276984,0	112,3
Середній розмір виплати допомоги на дітей, грн	323,16	342,1	105,9
Розмір мінімальної виплати, грн	288,30	309,60	107,4

*Допомога на дітей одиноким матерям* справляє помітний вплив на рівень бідності (за абсолютним критерієм) цільового контингенту: показник зменшується з 35,4% до 23,2% після виплати допомоги. Досить високим є рівень адресації програми – питома вага загальної суми допомоги, що потрапляє до бідного населення, становить 22,5%. Отже, незважаючи на переважання виплат одиноким матерям у мінімальному розмірі (без перевірки доходів), програма демонструє орієнтованість на бідні верстви населення. При цьому дієвість допомоги для її фактичних одержувачів є невисокою (становить 8,1%), що свідчить про несуттєвий вплив допомоги на формування бюджетів сімей-отримувачів.

Дана програма у 2013 р. майже не вплинула на загальний рівень бідності по країні (за відносним критерієм): показник зменшився лише на 0,2% (до отримання – 24,7%, після – 24,5%).

#### 2.4. Допомога при усиновленні дитини

Кількість осіб, яким призначено допомогу при усиновленні дитини, зменшилась у 2013 р. на 8,3%, при цьому чисельність дітей, на яких призначено допомогу при усиновленні дитини, знизилась аж на 35,5%.

Загальна сума виплат допомоги при усиновленні дитини досягла 52 098,4 тис. грн, що на 31,5% більше у порівнянні з минулим роком. Водночас середній розмір виплати допомоги при усиновленні знизився на 10,7% (з 1295,20 грн у 2012 р. до 1156,70 грн у 2013 р.).

Середній розмір одноразової виплати допомоги при усиновленні збільшився на 596,54 грн або на 6,6%, середній розмір щомісячної виплати виріс на 38,27 грн або 5,1% порівняно з 2012 р. (табл. 4).

Таблиця 4. Допомога при усиновленні дитини

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Кількість осіб, яким призначено допомогу при усиновленні дитини	1830	1679	91,7
Кількість дітей, на яких призначено допомогу при усиновленні дитини	3940	2540	64,5
Кількість виплат допомоги при усиновленні дитини	30553	45040	147,4
З них: кількість одноразових виплат	2005	1865	93,0
кількість щомісячних виплат	28548	43175	151,2
Загальна сума виплат допомоги при усиновленні дитини, тис. грн	39633,0	52098,4	131,5

Показник	2012	2013	2013/2012, %
З неї: сума одноразових виплат, тис. грн	18218,2	18058,7	99,1
сума щомісячних виплат, тис. грн	21414,8	34039,7	159,0
Середній розмір виплати допомоги при усиновленні, грн <sup>1)</sup>	1297,19	1156,71	89,3
Середній розмір одноразової виплати допомоги при усиновленні, грн	9086,36	9682,90	106,6
Середній розмір щомісячної виплати допомоги при усиновленні на дитину, грн	750,13	788,40	105,1

1) *Примітка:* Показник розраховується як відношення загальної суми виплат допомоги при усиновленні дитини до кількості виплат допомоги при усиновленні дитини

*Джерело:* Розраховано фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи.

## 2.5. Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування

Упродовж 2013 р. на 0,6% зменшилась чисельність осіб, яким призначено допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування. Загальна сума виплат зросла на 7,8% і становила 1 413 400,5 тис. грн. Середній розмір виплати допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, збільшився на 122,03 грн або 6,5% порівняно з попереднім роком (табл. 5).

Таблиця 5. Допомога на дітей, над яким встановлено опіку та піклування

Показник	2012	2013	2013/2012,%
Кількість осіб, яким призначено допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування	96342	95770	99,4
Кількість виплат допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування	694287	703204	101,3
Загальна сума виплат допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, тис. грн	1310726,7	1413400,5	107,8
Середня сума виплати допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, грн	1887,87	2009,9	106,5

## 2.6. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям була призначена 453 376 сім'ям, що на 48,2% перевищує кількість попереднього року. Загальна чисельність осіб, які враховані при призначенні допомоги зросла на 53,8%. Середній розмір сімей, яким призначена допомога збільшився з 3,6 до 3,8 осіб (зростання за рік – 5,6%).

Загальна сума виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям зросла у 2013 р. на 92,8% і склала 4 041 321,8 тис. грн. Середній розмір допомоги таким сім'ям збільшився на 307,91 грн та склав 1723,6 грн, що на 21,7% більше порівняно з попереднім роком (табл. 6).

Таблиця 6. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

Показник	2012	2013	2013/2012,%
Кількість сімей, яким призначена допомога протягом року	305945	453376	148,2
Загальна кількість осіб, які враховані при призначенні допомоги	1108383	1704967	153,8
Середній розмір сімей, яким призначена допомога, осіб	3,6	3,8	105,6
Загальна сума виплат допомоги, передбачених протягом року, тис. грн	2095599,8	4041321,8	192,8
Загальна сума допомог, яка призначена протягом року, тис. грн	445841,1	771777,9	173,1
Середній розмір допомоги, грн	1415,69	1723,6	121,7
Середній розмір допомоги, у розрахунку на 1 особу, грн <sup>2)</sup>	402,24	452,66	112,5

2) *Примітка:* Показник розраховується як відношення загальної суми допомог, яка призначена протягом року до загальної кількості осіб, які враховані при призначенні допомоги.

*Джерело:* Розраховано фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи.

*Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям* дозволила у 2013 р. знизити рівень бідності серед цільового контингенту (за абсолютним критерієм) майже вдвічі: з 34% до 17,8%. При цьому лише 20,8% усіх коштів, витрачених державою на цей вид підтримки, потрапляє до бідних, що свідчить про досить низький рівень адресності програми, побудованої на принципах перевірки доходів претендентів.



Незважаючи на малий розмір виплат, частка від даного виду допомоги у структурі загальних доходів реципієнтів (дієвість) становить 12,8%, тобто відіграє не останню роль у бюджетах сімей-отримувачів.

Однак через низький рівень охоплення дана програма майже не впливає на масштаби бідності по країні в цілому: якщо до отримання соціальної виплати рівень бідності теоретично становив би 24,6%, то в результаті виплат по програмі він знижується до 24,5%.

## 2.7. Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам

Кількість отримувачів державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам у 2013 р. збільшилась на 6% порівняно з минулим роком та склала 404 455 осіб, у т. ч. чисельність інвалідів з дитинства зросла на 7,2%, дітей-інвалідів віком до 18 років – на 4,1%.

Загальний обсяг виплат за 2013 р. склав 5201853,8 тис. грн та перевищив виплати попереднього року на 12,9%. Середньомісячна сума допомоги у розрахунку на 1 отримувача зросла на 65,75 грн або на 6,5% порівняно з 2012 р., середньомісячна сума допомоги у розрахунку на 1 отримувача – інваліда з дитинства збільшилась на 63,12 грн (або 6,4%), сума допомоги на 1 отримувача – дитини-інваліда віком до 18 років – на 81,01 грн (або на 7,8%) (табл. 7).

Таблиця 7. Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Усього отримують соціальну допомогу	381619	404455	106,0
у т.ч. інваліди з дитинства	231343	248092	107,2
з них: I групи	70451	71508	101,5
з них: підгрупи А	33852	35369	104,5
II групи	74791	80127	107,1
III групи	86101	96457	112,0
діти-інваліди віком до 18 років	150276	156363	104,1
Із загального числа одержувачів допомоги отримують надбавку на догляд	177453	180243	101,6
Загальний обсяг виплат за рік, тис. грн	4607141,6	5201853,8	112,9
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача, грн	1006,05	1071,80	106,5

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача – інваліда з дитинства (всього), грн	979,90	1043,02	106,4
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача – інваліда з дитинства I групи, грн	1261,61	1436,60	113,9
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача – інваліда з дитинства I групи (підгрупи А), грн	1485,40	1477,80	99,5
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача, інваліда з дитинства II групи, грн	826,69	889,6	107,6
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача – інваліда з дитинства III групи, грн	815,63	878,8	107,7
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача – дитини-інваліда віком до 18 років, грн	1036,39	1117,4	107,8
Середньомісячна сума допомоги, у розрахунку на 1 отримувача з тих, хто отримує надбавку на догляд, грн	509,87	567,8	111,4

## 2.8. Житлові субсидії

Протягом 2013 р. на 6% зменшилась кількість сімей, яким призначено субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на 4,8% скоротилась чисельність сімей, яким призначено субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Відповідно знизилась загальна сума призначених субсидій: для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг до 272459,1 тис. грн (що менше на 6,8% порівняно з попереднім роком), на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива – до 214643,9 тис. грн (або на 12,2%).

Зменшився також середній розмір призначених субсидій: для відшкодування витрат на оплату ЖКГ до 157 грн, на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива до 762,1 грн. Поряд з тим незначно скоротилась заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг (на 1,7%) і склала 12469033,0 тис. грн (табл. 8).

Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі – субсидія) помітно впливає на показники абсолютної бідності населення, що є реципієнтами програми: позбавлення цього виду підтримки призвело би до зростання рівня бідності серед отримувачів субсидій на 3,3 в.п. (з 6,2% до 9,5%). Разом з тим, ця програма працює здебільшого на небідне населення: лише 5,5% від загальної суми коштів, витрачених на субсидії, надійшло до населення із доходами, нижчими від прожиткового мінімуму. Рівень охоплення бідного населення субсидіями становить менше 3%, отже ті, хто потребують підтримки від держави, з тих чи інших причин не беруть участі у програмі.

Моделювання рівня відносної бідності серед усього населення засвідчило, що субсидія має незначний вплив на ситуацію з бідністю по країні в цілому. Позбавлення населення цього виду соціальної підтримки призвело б до зростання рівня бідності на 0,2 в.п. (з 24,5% до 24,7%). До бідних потрапило лише 17% від коштів, виділених державою для відшкодування витрат населення на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. В загальних доходах одержувачів частка субсидій не перевищує 4%, що свідчить про низьку дієвість цього виду соціальної підтримки та несуттєвий вплив даного виду допомоги на формування бюджетів домогосподарств-реципієнтів.

Таблиця 8. Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Кількість сімей, яким призначено субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, одиниць	1845300	1734860	94,0
Кількість сімей, яким призначено субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, одиниць	295800	281641	95,2
Загальна сума призначених субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, тис. грн	292400,0	272459,1	93,2

Показник	2012	2013	2013/2012, %
Загальна сума призначених субсидій готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, тис. грн	244600,0	214643,9	87,8
Середній розмір призначених субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, грн на сім'ю <sup>3)</sup>	158,46	157,04	99,1
Середній розмір призначеної субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, грн на сім'ю <sup>4)</sup>	826,91	762,12	92,2
Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг на станом на 1 січня року, наступного за звітним, тис. грн	12680400,0	12469033,0	98,3

3) *Примітка:* Показник розраховується як відношення загальної суми призначених субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг до кількості сімей, яким призначено субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг.

4) *Примітка:* Показник розраховується як відношення загальної суми призначених субсидій готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива до кількості сімей, яким призначено субсидії готівкою на відшкодування витрат для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива

*Джерело:* Розраховано фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи.

### 3. Результати опитування населення щодо ефективності програм соціальної підтримки населення

Вивчення думки населення стосувалося оцінки ефективності окремих програм соціальної підтримки населення за 2012–2013 рр., зокрема допомоги по догляду за дитиною, допомоги при народженні, допомоги одиноким матерям, допомоги малозабезпечених сім'ям, житлових субсидій.

Серед домогосподарств-учасників опитування найбільшу задоволеність якістю надання соціальної допомоги виявили домогосподарства, що отримують житлові субсидії (45,7% до загальної кількості домогосподарств-учасників відповідної допомоги), найбільше незадоволених якістю вияви-

лись реципієнти допомоги одиноким матерям – їх частка склала 11,1% серед домогосподарств-учасників. Переважна більшість опитаних частково задоволені, частково не зовсім якістю надання соціальних допомог (рис. 1).



Рис. 1. Розподіл домогосподарств-учасників будь-якої з п'яти програм соціальної допомоги за рівнем задоволеності якістю надання соціальної допомоги (за видами допомог), у% до загальної кількості домогосподарств-учасників відповідної програми соціальної допомоги

Слід зазначити, що серед бідних за відносним критерієм домогосподарств більше половини опитаних цілком задоволені якістю надання деяких соціальних допомог. Так, позитивно оцінили якість надання допомоги при народженні 51,8% бідних за рівнем матеріального добробуту домогосподарств, якість надання житлових субсидій повністю влаштовує 51,5% отримувачів цієї допомоги.

Основною причиною незадоволеності якістю надання соціальної допомоги зазначали малий розмір допомоги, особливо це стосується допомоги по догляду за дитиною та допомоги одиноким матерям (по 82,4% незадоволених), тривала процедура збору та оформлення документів викликала негатив у 40% отримувачів житлових субсидій та у 39,1% малозабезпечених сімей (табл. 9).

Оцінка впливу призначеної соціальної допомоги на рівень матеріального добробуту виявилась менш оптимістичною. Так, найбільш позитивно оцінюють вплив отримувачі допомоги при народженні (25,3% серед опитаних домогосподарств), особливо це відмічають бідні за відносним критерієм домогосподарства (їх частка серед опитаних склала 32,3%). Майже половина реципієнтів допомоги по догляду за дитиною

(45,3%) та більше чверті тих, хто отримує допомогу самотніми матерями (26,7%) вважають, що соціальна допомога не впливає на рівень їхнього матеріального добробуту (рис. 2).

Таблиця 9. Розподіл домогосподарств-учасників програм соціальної допомоги, які не повністю задоволені якістю надання соціальної допомоги, за основними причинами незадоволеності

	Види програм соціальної допомоги				
	допомога по догляді за дитиною	допомога при народженні	житлові субсидії	допомога самотнім матерям	допомога малозабезпеченим сім'ям
відсутність інформації про право на допомогу або порядок її отримання	4,0	6,1	5,4	3,1	9,6
тривала процедура збору та оформлення документів	22,6	38,8	40,0	20,1	39,1
занадто великі черги при оформленні документів	8,0	13,2	20,7	3,0	15,0
низький професіоналізм персоналу, помилки у роботі, неввічливе ставлення до відвідувачів	2,9	0,8	3,1	3,3	4,8
затримка призначених виплат	20,0	29,2	9,4	18,0	12,4
малий розмір допомоги	82,4	46,0	58,8	82,4	63,6

Переважаюча частина домогосподарств-учасників опитування (67,8%) вважають, що допомога надається саме тим, хто її потребує, особливо це зазначають домогосподарства з дітьми до 3-х років (81,3% опитаних). Однак значна частка домогосподарств з дітьми у складі яких всі дорослі непрацездатного віку (13,5%) вважають, що соціальна допомога надається неадресно.

Майже половина всіх опитаних домогосподарств (48,3%) вважають, що система соціальної підтримки за останні два роки поліпшилася, особливо це відмічають домогосподарства, де є три дитини і більше, частка задоволених змінами серед таких домогосподарств складає 64,9%. Вод-

ночас 45,4% опитаних сказали, що система соціальної підтримки залишилась без змін, всі інші (6,3%) зазначили погіршення соціальної підтримки населення.

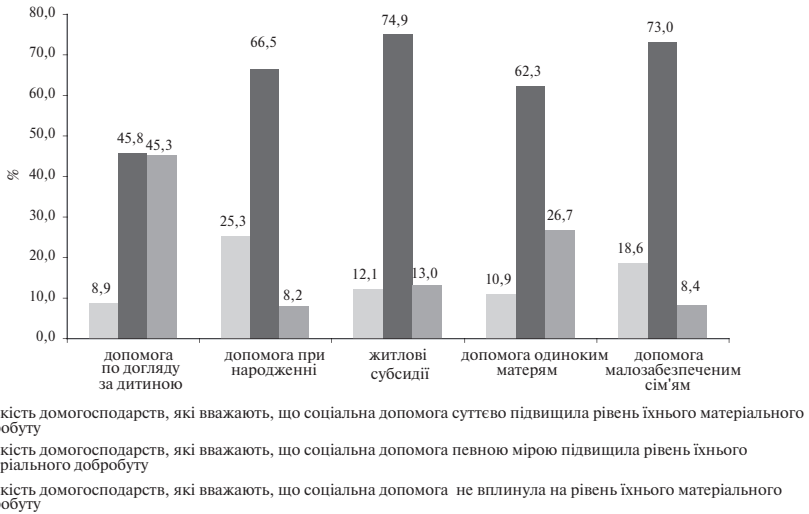


Рис. 2. Розподіл домогосподарств-учасників будь-якої з п'яти програм соціальної допомоги за оцінкою впливу призначеної соціальної допомоги на рівень їхнього матеріального добробуту, у% до загальної кількості домогосподарств-учасників відповідної програми соціальної допомоги

Додаток 3.1. Зведена таблиця державних соціальних допомог у 2013 р.

Показник	Допомога при народженні дитини	Допомога догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку	Допомога на дітей-одиноким матерям	Допомога при усиновленні дитини	Допомога на дітей, над якими встановлено опіку та піклування	Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям	Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам
Кількість осіб (сімей), яким призначено допомогу	532672	1558232	253295	1679	95770	453376	404455
Загальна кількість виплат допомоги	13781467	18675870	9579750	45040	703204	453376	4853381
Загальний обсяг виплат, тис. грн	18009463,8	6632596,2	3276984	52098,4	1413400,5	771777,9	5201853,84
Середній розмір однієї виплати, грн	1306,8*	355,1	342,1	1156,7	2009,9	1702,29	1071,8

\*Примітка: Середній розмір виплати при народженні дитини включає в себе середній розмір одноразової допомоги та середній розмір щомісячної допомоги на дитину незалежно від порядку її народження.



Додаток 3.2. Показники впливу на бідність за абсолютним критерієм у 2013 р. (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств), %

	Рівень бідності серед населення, яке проживає в домогосподарствах, у складі яких є одержувачі певного виду допомоги, %		Умовний показник впливу на бідність, в.п.	Оцінка адресації коштів до-помоги, %	Рівень охо-плення бідного населення субсидіями, %
	до виплати допомоги	після виплати допомоги			
Допомога при народженні дитини	32,1	11,7	20,4	9,7	x
Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку	17,5	13,5	4,0	14,2	x
Допомога на дітей одиницями матерям	35,4	23,2	12,2	22,5	x
Державна соціальна допомога мало-забезпеченим сім'ям	34,0	17,8	16,2	20,8	x
Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива	9,5	6,2	3,3	5,5	2,3

Додаток 3.3. Показники впливу на бідність за відносним критерієм у 2013 р. (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств), %

	Рівень бідності населення країни, %		Умовний показник впливу на бідність, в.п.	Рівень охоплення бідного населення субсидіями, %	Оцінка дієвості допомоги, %
	до виплати допомоги	після виплати допомоги			
Допомога при народженні дитини	25,1	24,5	0,6	-	15,5
Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку	24,5	24,5	0	-	3,6
Допомога на дітей одиницями матеріям	24,7	24,5	0,2	-	8,1
Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям	24,6	24,5	0,1	-	12,8
Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива	24,7	24,5	0,2	2,5	3,6

Для нотаток

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

МАКАРОВА ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

(Монографія)

**Редактор:** Радченко А.І.

**Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки:** Тілікіна Н.В.

Затверджено до друку Вченою радою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України (протокол № 2 від 13.02.2015 року)

Підп. до друку 13.02.2015 р. Формат 60x84/16  
Папір офсетний. Друк цифровий. Обл. вид.арк. 14,18. Ум. друк. арк. 15,2  
Наклад 300 прим. Замовл. № 2662

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України  
Україна, 01032, м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 60.  
тел. (044) 486-62-38; e-mail: demography@idss.org.ua  
<http://www.idss.org.ua>

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серії ДК № 1997 від 29.10.2004 р.

Видавець та виготівник «Сочінський»  
20300, м. Умань, вул. Тишика, 18/19  
тел.: (04744) 4-64-88, 4-67-77  
e-mail: vizavi08@mail.ru

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 2521 від 08.06.2006 р.