



# **ФІНАНСОВІ ВАЖЕЛІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Монографія*

*за редакцією професора О. П. Кириленко*

До 50-річчя  
Тернопільського національного  
економічного університету

Тернопіль  
ТНЕУ  
2011

Фінансові важелі подолання бідності в Україні : монограф. [О. П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 432 с.

У монографії розглянуто теоретичні і прикладні аспекти застосування фінансових важелів подолання бідності в Україні. Проведено комплексне дослідження явища бідності у контексті застосування фінансового інструментарію основних інституційних суб'єктів економічної системи – держави, підприємства і домогосподарства, в реалізації заходів щодо його подолання. Оцінено практику застосування бюджетних важелів у процесі подолання бідності та запропоновано напрямки щодо її удосконалення. Проаналізовано вплив соціального страхування на зменшення явища бідності в Україні. Узагальнено практичний досвід фінансового забезпечення подолання бідності недержавним сектором економіки. Запропоновано заходи щодо удосконалення фінансових важелів подолання бідності в нашій державі.

Монографія призначена для наукових працівників, фахівців фінансових органів, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто досліджує проблеми фінансового забезпечення подолання бідності.

**Авторський колектив:** викладачі, докторанти й аспіранти Тернопільського національного економічного університету: **О. П. Кириленко**, д. е. н., проф. (передмова, підрозділ 1.6); **І. І. Білоус**, к. е. н. (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 2.1, 2.12, 3.4, 3.5, 3.7); **Н. Я. Кравчук**, к. е. н. (підрозділ 1.2); **Н. М. Ткачук**, к. е. н. (підрозділ 1.5); **Т. Б. Пундас** (підрозділ 2.1); **О. І. Тулай**, к. е. н. (підрозділ 2.2); **З. М. Лободіна**, к. е. н. (підрозділ 2.3); **Н. І. Карпшин**, к. е. н. (підрозділ 2.4); **Я. Бучкоєвська** (підрозділ 2.5); **В. М. Русін** (підрозділ 2.6); **Б. С. Малиняк**, к. е. н. (підрозділ 2.7); **В. П. Горин**, к. е. н. (підрозділ 2.8); **Т. О. Кізима**, к. е. н. (підрозділ 2.9); **В. В. Письменний**, к. е. н. (підрозділ 2.10); **І. П. Сидор**, к. е. н. (підрозділ 2.11); **А. А. Сидорчук** (підрозділ 3.1); **М. П. Шаварина**, к. е. н. (підрозділ 3.2); **Н. В. Шаманська**, к. е. н. (підрозділ 3.2); **О. В. Петрушка** (підрозділ 3.3); **О. В. Квасниця** (підрозділ 3.6).

**Рецензенти:** **Т. М. Боголіб**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів ДВНЗ Переяслав-Хмельницького педагогічного університету імені Григорія Сковороди;  
**Л. Г. Ліпич**, доктор економічних наук, професор, декан економічного факультету Волинського національного університету імені Лесі Українки;  
**А. В. Фурман**, доктор психологічних наук, професор, завідувач кафедри соціальної роботи Тернопільського національного економічного університету.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 5 від 2 липня 2010 р.)*

# ЗМІСТ

|                        |          |
|------------------------|----------|
| <b>ПЕРЕДМОВА</b> ..... | <b>5</b> |
|------------------------|----------|

|   |          |
|---|----------|
| <b>РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ</b> ..... | <b>7</b> |
|---|----------|

|  |     |
|--|-----|
| 1.1. Основні детермінанти та специфічні ознаки соціально-економічного явища бідності.....                                    | 7   |
| 1.2. Бідність в контексті асиметричних ефектів нерівномірності глобального розвитку.....                                     | 24  |
| 1.3. Бідність як об'єкт фінансового забезпечення в Україні.....  | 47  |
| 1.4. Концептуальні засади застосування фінансових важелів основних суб'єктів економічної системи для подолання бідності..... | 64  |
| 1.5. Теоретичні основи формування суспільного добробуту як базової передумови недопущення бідності. ....                     | 82  |
| 1.6. Ключові напрямки удосконалення фінансових важелів подолання бідності в Україні. ....                                    | 101 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>РОЗДІЛ II ФІСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНІ ВАЖЕЛІ МІНІМІЗАЦІЇ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ</b> ..... | <b>113</b> |
|---|------------|

|  |     |
|--|-----|
| 2.1. Проблематика застосування бюджетних важелів подолання бідності.....   | 113 |
| 2.2. Соціально-економічна роль фінансового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я у процесі подолання бідності.....   | 148 |
| 2.3. Проблема доступності медичної допомоги для населення. ....  | 162 |
| 2.4. Напрями підвищення якості і доступності медичних послуг в Україні. ....   | 177 |
| 2.5. Дошкільна освіта дітей та проблеми бідності населення. ....   | 192 |
| 2.6. Розподіл видаткових повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті подолання бідності в Україні. .... | 201 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.7. Проблематика врахування суспільних інтересів у бюджетному процесі на місцевому рівні.....                     | 212 |
| 2.8. Бюджетне забезпечення житлових потреб громадян як передумова підвищення якості життя населення. ....          | 227 |
| 2.9. Бюджетно-податкові важелі підтримки сімей з дітьми: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. ....              | 239 |
| 2.10. Оподаткування надмірного багатства у контексті зниження величини соціальної нерівності в суспільстві. ....   | 259 |
| 2.11. Фіскально-цінові вектори реформування податків на споживання в контексті мінімізації бідності в Україні..... | 272 |
| 2.12. Шляхи удосконалення бюджетного інструментарію подолання бідності. ....                                       | 288 |

**РОЗДІЛ III ЗАСТОСУВАННЯ НЕБЮДЖЕТНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У ПРОЦЕСІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ.....306**

|  |     |
|--|-----|
| 3.1. Формування системи соціального страхування як важеля подолання бідності. ....                                 | 306 |
| 3.2. Вплив соціального страхування на недопущення та пом'якшення бідності. ....                                    | 321 |
| 3.3. Закономірності функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи. .... | 337 |
| 3.4. Оцінювання захисту від бідності системою соціального страхування в Україні.....                               | 355 |
| 3.5. Практика фінансового забезпечення подолання бідності недержавними суб'єктами економічної системи. ....        | 375 |
| 3.6. Розвиток малого бізнесу як шлях подолання бідності. ....  | 400 |
| 3.7. Перспективи активізації небюджетних фінансових ресурсів у процесі подолання бідності.....                     | 410 |

**ВИСНОВКИ.....426**

# ПЕРЕДМОВА

Економічне становище населення є основним індикатором оцінювання розвитку держави на сучасному етапі розвитку людства. Ключовою характеристикою добробуту суспільства є явище бідності. Незважаючи на це, населення, яке проживає за межею бідності, є в кожній країні. Значні масштаби цього явища є вагомою перешкодою не лише досягнення гармонії у суспільстві, але й для забезпечення сталого економічного розвитку країни та стимулювання національної конкурентоспроможності. Зважаючи на зазначене вище, погляди урядових структур та провідних міжурядових організацій звернено на вирішення проблеми бідності. Важливе значення при цьому відводять фінансовій системі країни, яка спроможна забезпечити не лише справедливий перерозподіл ресурсів у країні, а й стимулювати загальне зростання економіки.

В нашій державі бідність залишається однією з найбільших соціально-економічних проблем. Основними чинниками, що вплинули на розвиток цього явища, були гостра економічна криза, яка охопила країни колишнього соціалістичного табору в першій половині 1990-х рр., диспропорції розвитку національної економіки, що супроводжувалися концентрацією капіталу в обмеженій кількості сімей, значним розшаруванням населення за рівнем доходів, погіршенням стану соціальної інфраструктури та іншими негативними для основної частини населення наслідками. Подальше вирішення проблеми бідності в Україні безпосередньо залежить від суспільного сприйняття цієї проблеми гостроти та громадської активності, спрямованої на її вирішення, а також від усвідомлення важливості подолання бідності урядовими структурами та адекватності заходів, які вони вживають.

Ефективність вирішення завдання подолання бідності в Україні значною мірою залежить від належного наукового обґрунтування заходів щодо оптимізації фінансових важелів, спрямованих на поліпшення добробуту бідного населення. Монографія присвячена поглибленню

теоретичних положень фінансового забезпечення подолання бідності з урахуванням напрацювань світової та вітчизняної фінансової думки. Значну увагу в дослідженні приділено з'ясуванню проблем застосування бюджетних важелів у процесі подолання бідності та розробці напрямків щодо їхнього вирішення. Крім цього, проаналізовано роль інститутів соціального страхування у подоланні бідності в нашій державі, а також діяльність недержавних суб'єктів економічної системи у фінансовому забезпеченні подолання бідності.

Провідною концептуальною ідеєю представленого дослідження є забезпечення комплексного підходу до застосування фінансових важелів подолання бідності в Україні. В монографії зроблено спробу обґрунтувати роль кожного основного інституційного суб'єкта економічної системи – держави, підприємства і домогосподарства – у реалізації заходів щодо подолання бідності в країні з ринковою економікою. Враховуючи унікальну роль фінансів цих суб'єктів у мінімізації бідності, автори додержуються думки, що лише поєднання фінансових важелів усіх суб'єктів дасть змогу вирішити проблему бідності в нашій державі.

Монографія підготовлена в межах науково-дослідної теми «Бюджетні важелі подолання бідності», яку виконували викладачі, доктори й аспіранти кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету. Представлене видання, на наш погляд, буде корисним для всіх науковців і практичних працівників, які досліджують проблеми фінансового забезпечення соціальної політики.

# РОЗДІЛ I

## ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ

### 1.1. Основні детермінанти та специфічні ознаки соціально-економічного явища бідності

Кінцевою метою функціонування національної економіки є забезпечення суспільного добробуту в країні. При цьому для цивілізованої держави надзвичайно важливо забезпечити такий механізм перерозподілу створеної вартості, який би давав змогу мінімізувати частку населення, позбавленого можливостей для нормального співіснування в суспільстві. З огляду на зазначене, до основних завдань функціонування фінансової системи країни доцільно зарахувати за забезпечення справедливого розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Найбільшою проблемою соціально-економічного розвитку країн у сучасному світі вважається бідність. Будучи соціальним явищем, бідність вирізняється з широкого кола проблем, оскільки вона нерозривно пов'язана з найважливішими аспектами життя і зумовлює відчуття соціальної несправедливості у суспільстві, стан безвиході у населення та інші негативні наслідки. Усвідомлення гостроти цієї проблеми спонукає уряди переважної більшості країн і міжнародну спільноту звертати особливу увагу на явище бідності та вживати активних заходів з метою його зменшення.

Особливої актуальності проблема бідності набула в країнах з транзитивною економікою, до яких належить також Україна. На відміну від інших держав, бідні верстви населення у постсоціалістичних країнах мають доволі високу професійну підготовку, в минулому вони

користувалися надійними гарантіями зайнятості, одержували широкий спектр суспільних послуг, а після досягнення пенсійного віку вони очікували від держави на виплату належної пенсії. Глибока економічна криза спричинила втрату робочих місць, поширення практики невиконання заробітної плати і руйнування налагодженої системи соціального захисту, що зумовило виникнення у багатьох людей почуття вразливості, стану безсилля й неможливості планувати своє майбутнє. Економічні перетворення супроводжувалися явищем поляризації українського суспільства, яке характеризувалося концентруванням матеріальних благ у руках малої кількості осіб дуже швидкими темпами та водночас прогресуючим збільшенням масштабів бідності.<sup>1</sup>

Негативні соціально-економічні наслідки явища бідності у таких умовах ще більше посилюються. Дуже часто бідне населення відчуває глибоке розчарування від того, що більше не виникає потреби в його знаннях та практичних навичках, а також здобутій кваліфікації, через що відбувається відчуження таких індивідів від спільноти і в них розвивається комплекс невдахи. Разом із втратою гідної соціальної ролі та статусу таких людей часто супроводжують відчуття сорому та стан пригніченості, що спонукають їх до зловживання алкоголем, призводять до виникнення конфліктів у сім'ях і поширення випадків самогубства. Такими є лише деякі вияви підвищеної психологічної й соціальної напруженості, яка виявляється у процесі опитування бідних верств населення у постсоціалістичних країнах, до яких належить також Україна.<sup>2</sup>

Досягти помітних успіхів у подоланні бідності неможливо без активізації фінансових важелів. Це зумовлено, перш за все, необхідністю усунення недоліків функціонуючої фінансової системи, які призводять до соціальних негараздів. Крім цього, вжиття заходів, спрямованих на подолання проблеми бідності, потребує залучення необхідних фінансових ресурсів. Для того, щоб дослідити теоретичні положення фінансового забезпечення подолання бідності й визначити пріоритетні напрямки застосування фінансових важелів для усунення зазначеної проблеми, потрібно насамперед з'ясувати зміст терміна «бідність» та розглянути особливості його тлумачення у науковій літературі.

В одних із перших досліджень, присвячених проблемам бідності, представники соціал-дарвіністської школи, зокрема Т. Мальтус, Ж. Прудон, Д. Рікардо, А. Сміт і Г. Спенсер, трактували бідність як

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 4.

<sup>2</sup> Моделі ендегенного зростання економіки України: Монограф. / В. М. Геєць, В. Р. Сіденко, М. І. Скрипниченко та ін.; за ред. д-ра екон. наук М. І. Скрипниченко. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – С. 2.



природний відбір, «виживання сильнішого», а будь-які заходи щодо поліпшення соціального становища вважали непотрібними й такими, що шкодять суспільству та найбіднішим. На протигагу однозначному засудженню явища бідності виник егалітаристський напрямок (К. Маркс, Е. Реклю, Ф. Енгельс), представники якого розглядали бідність як однозначне зло, а засобом боротьби з нею вважали ведення політики загальної зрівнялівки шляхом революційної перебудови капіталістичного суспільства<sup>1</sup>

З розвитком суспільних наук та ґрунтовним дослідженням проблеми бідності вчені розробили чимало підходів до оцінювання добробуту населення, трактуючи термін «бідність» залежно від обраного напрямку й інструментарію дослідження. З виникненням у другій половині XIX ст. статистико-соціологічного напрямку розпочалося емпіричне дослідження умов проживання різних соціальних груп. При цьому бідним вважають таке населення, яке проживає нижче від абсолютної межі бідності, що враховує мінімальні життєві потреби. У 60-х рр. XX ст. було сформовано концепцію відносної бідності, відповідно до якої бідними вважали членів суспільства, котрі одержують дохід менший, ніж певна частка середньостатистичного обсягу доходу. Особливу увагу варто звернути на трактування терміна «бідність», яке запропонували представники деприваційного підходу. Вони, зокрема, стверджували, що бідною є людина або сім'я, якщо вона має визначені позбавлення (депривації)<sup>2</sup>. Отже, те чи інше тлумачення поняття бідності залежить від обраного методу дослідження цієї проблеми.

У сучасній економічній науці фактично припинено дискусію щодо правильності вузького трактування поняття бідності, а обґрунтовується доцільність поєднання різних підходів до ідентифікації незможних членів суспільства з урахуванням того, що бідність є багатограним явищем<sup>3</sup>. Проте з метою чіткого визначення предмету дослідження важливо з'ясувати узагальнююче визначення терміна «бідність».

Значного поширення в економічній науці набуло тлумачення явища бідності, що полягає у неможливості через нестачу коштів підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства у конкретний

<sup>1</sup> Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М.: Формула права, 2007. – С. 25–26.

<sup>2</sup> Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению Коллективная монография / [А. Маколи, М. А. Можина, Л. Н. Овчарова, и др.]. – М.: Моск. Центр Карнеги, 1998. – С. 41–42.

<sup>3</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 6; Лібанова Е. Подолання бідності: погляд науковця / Елла Лібанова // Україна: аспекти праці. – 2003 – №7. – С. 26; Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М.: Формула права, 2007. – С. 11; Пападаскалопулос А. Теоретичні аспекти й емпіричне оцінювання проблеми зростання бідності та нерівності у розподілі доходів / А. Пападаскалопулос, Дж. М. Коррес, Дж. Поліхронопулос // Журнал європейської економіки. – 2003. – № 1. – С. 89.

період часу<sup>1</sup>. Варто зазначити, що таке саме визначення бідності наведено у Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України № 637/2001 від 15.08.2001 р.<sup>2</sup>. Запропоноване визначення, власне кажучи, зводить причину виникнення бідності до нестачі у членів суспільства коштів, що, на нашу думку, неправильно. З огляду на різноманітність людських запитів та особливостей пропонування товарів і послуг суб'єктами ринкової економіки можна стверджувати, що за допомогою грошових коштів люди не можуть задовольнити всі потреби, відсутність яких призводить до бідності.

Доцільно звернути увагу на визначення цього терміна, що наводять російські вчені А. А. Разумов та М. Я. Ягодкіна, які розглядають бідність як незадоволення мінімальних потреб людини (сім'ї)<sup>3</sup>. Схожої думки дотримується академік І. Буздалов, який, власне, зазначає: «Бідність виявляється не тільки в матеріальному становищі людини, груп людей, населення країни загалом, а й у рівні розумового розвитку, сприйняття життя, самооцінці, можливостях соціальної міграції тощо»<sup>4</sup>. Проте, на наш погляд, запропоновані визначення є занадто обширними і не можуть бути використані в цьому дослідженні, оскільки не всі людські потреби (навіть мінімальні) можна забезпечити, застосовуючи фінансові важелі.

Варто зробити акцент на поясненні явища бідності, яке подає український науковець Л. Черенько, розглядаючи її, як неможливість через нестачу ресурсів підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства і в конкретний період часу<sup>5</sup>. Однак, на нашу думку, запропоноване визначення можна використовувати лише за умови, що ресурси розуміють як широкий спектр економічних благ.

Схоже визначення наводить російський дослідник Б. Жихаревич, який трактує бідність як соціально-економічне становище частини домашніх господарств, які перебувають на відносно низькому рівні забезпечення грошовими, майновими та іншими ресурсами, а отже, і на низькому рівні задоволення своїх природно-фізіологічних, матеріальних

---

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 4; Лібанова Е. Бідність в Україні: масштаби та можливості подолання / Елла Лібанова // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України : зб. наук. праць кафедри управління трудовими ресурсами і РПС ТАНГА. – Вип. 4. – Тернопіль : Економічна думка. – 2000. – С. 127.

<sup>2</sup> Указ Президента України «Про стратегію подолання бідності» від 15.08.2001 р. № 637/2001 // Офіційний вісник України. – 31.08.2001. – № 33. – С. 1525.

<sup>3</sup> Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М. : Формула права, 2007. – С. 14.

<sup>4</sup> Буздалов И. Бедность закономерна при нынешней социальной структуре российского общества / И. Буздалов // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 39.

<sup>5</sup> Черенько Л. М. Проблеми бідності в Україні: методи визначення та напрями подолання : автореф. Дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Л. М. Черенько. – К., 2000. – С. 5.

та духовних потреб<sup>1</sup>. Важливим у запропонованому визначенні є вказівка саме на відносну природу бідності, а також виокремлення найважливіших потреб, але при цьому згаданий вчений не зазначив відносно чого низький рівень. Відтак недоцільно, на наш погляд, зводити незадовільне соціально-економічне становище лише до наявності матеріальних ресурсів.

Так, має слушність американський вчений М. Равайон, який тлумачить термін «бідність» як недосягнення людиною рівня економічного достатку, що відповідно до стандартів цього суспільства вважається певним мінімальним рівнем<sup>2</sup>. На нашу думку, запропоноване визначення потребує більшої конкретизації часу застосування зазначених стандартів.

Сучасне розуміння явища бідності міжнародною спільнотою відображає визначення, наведене в доповіді Президента Світового банку Дж. Вулфенсона і старшого віце-президента й головного економіста Ф. Бургиньона. Так, крайню бідність вони розглядають як неможливість досягти мінімально прийнятого рівня забезпечення продуктами харчування, послугами охорони здоров'я, освіти, екології, а також права брати участь в ухваленні рішень, які впливають на життя бідних<sup>3</sup>.

Як впливає з наведених вище визначень явища бідності, зміст цього поняття постійно розширювався. Якщо на етапі становлення економічної науки допускалася дискусія про користь чи зло цього явища для країни, то в наступні періоди вчені акцентували увагу на зазначеній проблемі і обґрунтовували необхідність її вирішення. Економічну сутність явища бідності впродовж цього періоду було розширено від вузького розуміння її як низького рівня доходів і споживання до сприйняття його як багатоаспектного комплексного явища.

Зважаючи на закономірності суспільних відносин в сучасних умовах, економічне благополуччя окремих індивідів здебільшого визначається загальним рівнем добробуту домогосподарства, до складу якого вони належать. Умова спільної діяльності окремих індивідів у межах домогосподарств міститься у самих визначеннях цього поняття. Так, у законодавстві України домогосподарство визначене як сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне

---

<sup>1</sup> Жихаревич Б. С. Общая концепция использования общественных средств для борьбы с бедностью и ускорения экономического развития / Б. С. Жихаревич // Управление общественными средствами в целях сокращения бедности и ускорения экономического развития. – М., 2006. – С. 11.

<sup>2</sup> Равайон М. Сравнительные оценки бедности. Статистические исследования уровня жизни населения. Рабочий документ № 88 R / М. Равайон. – Вашингтон : Всемирный банк, 1999. – С. 2.

<sup>3</sup> Вулфенсон Дж. Развитие и сокращение масштабов бедности. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будущее / Дж. Вулфенсон, Ф. Бургиньон. – Всемирный банк. Вашингтон, 2004. – С. 4.

господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти<sup>1</sup>. На нашу думку, у запропонованому визначенні доцільно вказати, що домогосподарство може складатися не лише з кількох осіб, а й однієї особи. Крім цього, недоліком наведеного визначення є те, що необхідною ознакою домогосподарства визначено забезпечення себе усім необхідним зазначено, що, на нашу думку, може бути лише ціллю його функціонування.

Зазначених недоліків позбавлене визначення домогосподарства, яке наводить вітчизняний науковець Т. Кізіма. На її думку домогосподарство – це економічна одиниця, яка складається з однієї або кількох осіб, постачає економіку ресурсами і використовує отримані кошти для задоволення матеріальних та інших потреб. При цьому вчений зазначає, що спільне проживання і ведення побуту передбачають також спільні витрати, а отже, члени домогосподарства мають мати спільний бюджет<sup>2</sup>.

Таким чином, людина, яка не одержує необхідних доходів, але є членом домогосподарства, в якому інші особи отримують високі доходи, може не належати до категорії бідних. І, навпаки, високі доходи окремої особи можуть їй не забезпечити небідного існування в тому разі, коли інші члени домогосподарства не одержують доходів. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що бідність є характеристикою соціально-економічного становища не стільки окремої особи як домогосподарства загалом. Однак варто зауважити, що бідність може стосуватися навіть окремих членів домогосподарства. Таку ситуацію спостерігають тоді, коли не задоволена певна потреба окремої особи, яка забезпечується не за рахунок бюджету домогосподарства, до якого вона належить, а шляхом споживання певних суспільних послуг. Окрім цього, результати суб'єктивного оцінювання бідності можуть відрізнятись у різних членах домогосподарства. Зважаючи на це, на нашу думку, необхідно зазначати, що явище бідності може стосуватися як домогосподарства загалом, так і, в окремих випадках, однієї людини.

З огляду на позитивні характеристики поданих вище сучасних визначень терміна «бідність» його доцільно трактувати як недосягнення домогосподарством (людиною) економічного благополуччя, через що неможливо підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства і в конкретний період часу. Запропоноване формулювання дає змогу дослідити бідність як багатогранне явище та обґрунтувати при

<sup>1</sup> Закон України «Про Всеукраїнський перепис населення» від 19.10.2000 р. № 2058-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – С. 1.

<sup>2</sup> Фінанси : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексєєнко, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко та ін.; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 342.

цьому необхідність застосування широкого набору фінансових інструментів з метою його усунення. Визначення рівня благополуччя умовами конкретного суспільства і конкретного періоду часу вказує на відносний характер бідності.

Варто зазначити, що явище бідності існувало та існує у кожному суспільстві – відмінності полягають лише в його масштабах. Навіть у найбільш розвинених країнах проживає населення, рівень матеріального достатку якого з різних причин є набагато нижчим, ніж загальноприйняті норми. Таким чином, подолання бідності варто розуміти не як кінцеву мету абсолютного викорінення цього явища, а як процес, спрямований на його радикальне зменшення.

Обґрунтовуючи теоретичні основи фінансового забезпечення подолання бідності, важливо зауважити, що незадовільний економічний стан населення є наслідком дії низки чинників. Саме тому пріоритет у фінансовому забезпеченні подолання бідності доцільно надати реалізації заходів щодо усунення причин виникнення бідності, а не ліквідації наслідків. Враховуючи ті чи інші чинники поширення бідності, можна диференційовано застосовувати фінансові важелі, що дасть змогу досягти максимального ефекту.

Досліджуючи проблему бідності, варто зазначити, що це суспільне явище залежить від рівня розвитку економіки загалом, а також від механізму перерозподілу фінансових ресурсів між особами (рис. 1.1).

Рівень розвитку економіки має кілька напрямків впливу на проблему бідності. Так, розвиненість економіки визначальною мірою впливає на обсяг доходів домогосподарства, оскільки вона обумовлює величину оплати праці, рівень безробіття та ін. Як відомо, саме гостра економічна криза, що виникла в Україні у 1990-х рр., спричинила суттєве зростання рівня бідності у нашій державі. Поступове економічне пожвавлення в наступні роки, яке фіксується на основі позитивної динаміки більшості макроекономічних індикаторів, сприяє поліпшенню добробуту населення і зменшенню проблеми бідності. З огляду на зазначене можна стверджувати, що для подолання бідності необхідно вживати систему заходів, спрямованих на активізацію розвитку національної економіки. Іншим напрямком залежності бідності від розвитку економіки є її спроможність задовольнити наявні потреби в якісних послугах освіти, охорони здоров'я, екології та інших важливих соціальних послугах (рис. 1.1). Крім цього, на рівень бідності впливають також неконкурентно високі ціни, які формуються під впливом монопольних і олігополістичних ринків.



**Рис. 1.1. Склад основних чинників бідності.**

Проблема економічної та соціальної нерівності сьогодні надзвичайно актуальна для кожної країни, особливо для країн з транзитивною економікою. Важливість проблеми нерівності підтверджується, зокрема, тим, що звіт Світового банку за 2006 р. присвячений дослідженню ролі соціальної справедливості у процесі розвитку. В цьому документі звернено увагу на те, що нерівність має властивість з часом самовідновлюватись, передаючись від покоління до покоління, а також на важливості створення інституційного середовища, яке би давало рівні можливості кожній особі досягти економічного добробуту<sup>1</sup>. Варто зазначити, що явище «спадкоємної бідності» активно розвивається сьогодні в Україні, на що вказує професор Е. Лібанова<sup>2</sup>.

Досліджуючи проблему соціально-економічної нерівності, колектив російських вчених під керівництвом академіка В. Медведева встановив, що її основою є форми власності на засоби виробництва й інші компоненти суспільного багатства. Ще однією складовою такої нерівності науковці вважають нерівність доходів<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Доклад о мировом развитии 2006. Социальная справедливость и развитие. Обор. Всемирный банк. – Вашингтон, 2007. – С. 2.

<sup>2</sup> Лібанова Е. Подолання бідності: погляд науковця / Елла Лібанова // Україна: аспекти праці. – № 7. – 2003. – С. 26.

<sup>3</sup> Социальное неравенство и публичная политика / [В. А. Медведев, М. К. Горшков, Ю. А. Красин и др.]; под ред. В. А. Медведев (отв. ред.). – М. : Культурная Революция, 2007. – С. 9.

Передумови для значного майнового розшарування суспільства в Україні були закладені ще в радянський період. Як зазначається в науковій літературі, відчуження людини від засобів виробництва, яке декларувалося радянською владою, насправді набуло інших форм. У цей час виникла і зростала фактична нерівність у розпорядженні суспільним надбанням між прошарком трудящих та партійнодержавною елітою<sup>1</sup>. Стан справ у цій сфері ще більше погіршився внаслідок масової приватизації. Як зауважує академік В. Геєць, внаслідок приватизації відбулося надзвичайне майнове розшарування, а більша частка населення як не володіла, так і не володіє власністю, доходи від якої захищали би людей від незадовільного фінансового становища<sup>2</sup>.

Під час розробки заходів, спрямованих на скорочення економічної нерівності в суспільстві, потрібно враховувати ризики, пов'язані зі зменшенням стимулів до продуктивної діяльності економічних суб'єктів. В економічній літературі часто проблему зменшення економічної нерівності пов'язують з неминучим наслідком отаких дій – скороченням економічної ефективності<sup>3</sup>. Інтенсивне зрівняння доходів населення спонукає людей до непродуктивної діяльності, що у кінцевому підсумку спричинить зменшення економічної ефективності та гальмуватиме економічне зростання в країні.

Проте, з іншого боку, значне матеріальне розшарування населення країни також створює перешкоди на шляху зростання національної економіки. Фахівці Світового банку виокремлюють два найбільш негативних наслідки економічної нерівності. Перший зумовлений тим, що в умовах недосконалості ринків майнова нерівність трансформується в нерівність можливостей, внаслідок чого продуктивний потенціал повністю не використовується, а ресурси розподіляються неефективно. Друга проблема зумовлена тим, що економічна нерівність пов'язана з недоліками інституційного розвитку<sup>4</sup>. Зважаючи на те, що стимули та обмеження для населення, а також середовище функціонування ринку формуються інститутами, то недоліки ринку можна розглядати не як випадкові, а як чинник, за допомогою якого можна розподілити доходи або владні повноваження. Нерівність у розподілі влади призводить до формування інститутів, які закріплюють нерівність у сфері владних

<sup>1</sup> Социальное неравенство и публичная политика / [В. А. Медведев, М. К. Горшков, Ю. А. Красин и др.]; под ред. В. А. Медведев (отв. ред.). – М. : Культурная Революция, 2007. – С. 12.

<sup>2</sup> Геєць В. М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток / В. М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 22.

<sup>3</sup> Проблемы социальной справедливости в зеркале современной экономической теории : монограф / [Ф. И. Биншток, Л. И. Ермакова, Н. Н. Коновалов и др.]; под. общ. ред. Д. Д. Москвина. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. – С. 33; Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 124.

<sup>4</sup> Доклад о мировом развитии 2006. Социальная справедливость и развитие. Обор. Всемирный банк. – Вашингтон, 2007. – С. 7–8.

повноважень, соціального статусу та матеріального благополуччя, і переважно негативно впливає на інвестиції, інновації й готовність ризикувати, що є чинниками економічного зростання<sup>1</sup>.

З огляду на зазначене можна стверджувати, що економічна нерівність має як позитивні результати для економіки, так і негативні, на що, власне, вказує російський науковець А. Шевяков. У своєму дослідженні він розмежував нерівність на дві складові – нормальну і надмірну, яка визначається бідністю. В результаті цього було доведено, що нормальна економічна нерівність позитивно впливає на економічне зростання, а бідність є його гальмом<sup>2</sup>. Отже, на основі сказаного вище, можна зробити важливий висновок про наявність позитивного впливу в результаті подолання бідності не тільки на соціальне становище в країні, а й на забезпечення сталого економічного зростання в ній.

Вирішення проблеми економічної нерівності, у тому числі надмірної, що зумовлює бідність, можливе здебільшого за умови застосування фінансового інструментарію. Безпосереднє проведення перерозподілу фінансових результатів діяльності належить до однієї з функцій фінансів, тому її ефективна реалізація позитивно позначається, зокрема, на динаміці бідності. Проте вжиття лише заходів щодо перерозподілу здатне забезпечити переважно короткотерміновий ефект, а для вирішення проблеми надмірної економічної нерівності доцільно насамперед вживати заходи щодо усунення причин, які її зумовлюють.

Наявність економічної нерівності – наслідок дії великої кількості чинників. Визначення складу цих чинників дасть змогу напрацювати механізм застосування фінансових важелів, які попереджатимуть виникнення нерівності та сприятимуть зменшенню частки незаможних верств населення. Дослідженню чинників нерівності й бідності присвячено низку наукових праць.

У звіті Організації Об'єднаних Націй про світове соціальне становище 2003 р. «Соціальна вразливість: джерела та завдання» йдеться, власне, про те, що основними джерелами вразливості є відсутність захищеності доходів, соціальні проблеми, а також соціокультурні переконання та дискримінації. При цьому до найважливіших чинників вразливості населення щодо доходів належить безробіття, неповна зайнятість і відсутність гарантій збереження роботи. Серед цих проблем особливу увагу в доповіді звернено на проблеми безробіття молоді та працевлаштування й умови праці трудових мігрантів<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Доклад о мировом развитии 2006. Социальная справедливость и развитие. Обор. Всемирный банк. – Вашингтон, 2007. – С. 8.

<sup>2</sup> Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост / А. Шевяков // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 7–8.

<sup>3</sup> Доклад о мировом социальном положении, 2003 год. Социальная уязвимость: источники и задачи. Организация объединенных наций. – Нью-Йорк, 2005. – С. 60.



Провідні російські науковці у дослідженні цієї проблематики В. Бобков, В. Зінін і А. Разумов до основних чинників економічної нерівності та опосередкованої бідності зараховують:

- економічні (низька продуктивність праці, низька заробітна плата і висока її диференціація, безробіття, неконкурентоспроможність низки галузей, переважання низькооплачуваних робочих місць, некваліфікованої і низькокваліфікованої праці, збереження високої частки збиткових підприємств);

- соціально-медичні (інвалідність, старість, незадовільний стан здоров'я, високий рівень захворюваності, маргіналізація суспільства);

- демографічні (неповні сім'ї, сім'ї з високим навантаженням утриманців, молодь і старше покоління з проблемами ефективного працевлаштування);

- соціально-економічні (низький рівень соціальних гарантій і співвідношення мінімальних соціальних виплат з прожитковим мінімумом);

- освітньо-кваліфікаційні (низький рівень освіти, недостатній рівень професійної підготовки, стан незатребуваності пропонованої освіти і кваліфікації попиту на регіональному ринку праці);

- політичні (розірвання усталених міжрегіональних зв'язків, вимушена міграція);

- регіонально-географічні (нерівномірний розвиток продуктивних сил, значні відмінності в економічному потенціалі регіонів, що зумовило появу депресивних територій та ін.)<sup>1</sup>.

Відомі за своїми публікаціями з проблематики бідності російські науковці А. Разумов і М. Ягодкіна звертають увагу на наявність таких груп чинників бідності:

- чинники ринку праці (попит і пропозиція, відмінності в робочих місцях; нерівність у доступі до продуктивної зайнятості, економічна невизначеність, інформаційна асиметрія, поведінка працівника, поведінка працедавця та ін.);

- медичні чинники (стан здоров'я, доступність і якість медичних послуг та ін.);

- соціокультурний та історичний контекст (традиції й менталітет, споживчі стандарти, життєвий уклад і сімейні цінності);

- демографічні чинники (стать, вік, склад сім'ї);

- державна соціальна політика (політика у сфері освіти; політика у сфері охорони здоров'я; адресна соціальна допомога й інші соціальні трансферти, політика на ринку праці та ін.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бобков В. Н. Политика доходов и заработной платы. Доклад в рамках проекта МОТ Преодоление бедности, содействие занятости и местное экономическое развитие в Северо-Западном федеральном округе РФ / В. Н. Бобков, В. Г. Зинин, А. А. Разумов. – М., 2004. – С. 10.

Вітчизняний економіст Г. Тарасенко поділяє причини бідності на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних причин він зараховує: економічний стан країни; можливості реалізації особистих здібностей людини; забезпечення робочими місцями згідно зі спеціальністю і кваліфікацією; панівний у країні спосіб розподілу фонду споживання; співвідношення обсягу й структури ринку споживчих товарів та послуг; законодавство країни щодо дитинства і материнства, охорони їхнього здоров'я й умов виховання дітей; законодавство країни стосовно інвалідів та інших категорій непрацездатного населення. Суб'єктивними чинниками бідності, на думку згаданого вченого, є: неспроможність людини скористатися можливостями, які надає суспільство; індивідуальні здібності, не спроможні забезпечити людині гідний статус; недбало побудований сімейний бюджет; спосіб життя сім'ї, який не забезпечує належне виховання і освіту дітей; постійне пияцтво обох або одного з батьків; несприятливі житлові умови, що склалися у сім'ї на час народження дитини; хронічна інвалідність, особиста збитковість, яка за визначенням не може забезпечити гідні доходи і спричиняє бідність<sup>2</sup>.

На основі критичного аналізу найважливіші чинники, що зумовлюють економічну нерівність, доцільно розділити за такими групами:

– умови зайнятості (високий рівень диференціації праці, нерівність умов праці; трудова міграція, зайнятість у неформальному секторі, неповна зайнятість, наявність низькооплачуваних робочих місць, зайнятість на збиткових підприємствах);

– стан здоров'я (інвалідність, незадовільний стан здоров'я, частота і тривалість захворюваності);

– демографічні особливості (багатодітні сім'ї, неповні сім'ї, сім'ї з високим навантаженням утриманців, вікові групи з високим рівнем соціальної вразливості, гендерні проблеми);

– соціально-психологічні проблеми (пияцтво, наркоманія, кримінальна діяльність);

– освітньо-кваліфікаційні якості (низький рівень освіти, недостатній рівень професійної підготовки, стан незатребуваності пропонованої освіти і кваліфікації попиту на регіональному ринку праці);

– місце проживання (нерівномірний розвиток економіки в міських та сільських поселеннях, регіональні відмінності, депресивні території);

– інші чинники (корупція; відбуття покарання у вигляді позбавлення волі) (рис. 1.1).

<sup>1</sup> Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М. : Формула права, 2007. – С. 62.

<sup>2</sup> Тарасенко Г. Д. Дещо про базові причини бідності / Г. Д. Тарасенко // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – Вып. 32. – С. 7.

З огляду на результати дослідження причин бідності можна констатувати, що зменшення негативних наслідків більшості з них неможливе без активізації фінансових важелів. Варто зазначити, що в економічній науці немає однозначної оцінки самого явища бідності, про що йшлося вище, і тим більше не розроблено однакових підходів для його усунення. Проблему зменшення рівня бідності фінансисти здебільшого досліджують у контексті заходів щодо перерозподілу створеного продукту.

Економічна наука пропонує кілька концептуальних підходів щодо розподілу створеної власності, принципова відмінність яких, на нашу думку, полягає насамперед у забезпеченні добробуту бідних. Так, відповідно до принципу Парето, умовою зростання суспільного добробуту є поліпшення добробуту одних людей без одночасного погіршення стану інших<sup>1</sup>. Отже, згаданий підхід гарантує для незаможних верств населення незниження їхнього матеріального добробуту в процесі перерозподілу, але допускає вжиття заходів щодо поліпшення фінансового становища багатих прошарків суспільства, а отже, й робить можливим посилення майнової нерівності. З огляду на зазначене вище, перерозподіл, відповідно до оптимуму Парето, не допускає збільшення абсолютної бідності, але за таких умов цілком можливим стає зростання у суспільстві відносної бідності.

Пізніше в науковій літературі був обґрунтований підхід, названий критерієм Кальдора–Хікса. Відповідно до цього критерію, позитивним вважається такий перерозподіл, коли ті особи, які виграла, оцінюють вигоди вище, ніж втрати тих, чий добробут погіршився<sup>2</sup>. Очевидно, що описаний принцип є індиферентним щодо проблеми бідності, оскільки збільшення як абсолютної, так і відносної бідності може бути компенсоване більшим рівнем зростання добробуту небідного населення, що відповідатиме критерію Кальдора–Хікса.

Принципово новий підхід до формулювання критеріїв досягнення суспільного добробуту розробив у другій половині ХХ ст. американський вчений Дж. Роулс. Він запропонував такі два принципи справедливості: 1) кожна особа має рівне право на повний набір рівних базових прав і свобод, що відповідає суміжним наборам, розрахованим на інших; 2) соціальні та економічні нерівності мають задовольняти дві умови: по-перше, стосуватися установ та посад, відкритих для всіх за наявності умов чесної рівності можливостей; по-друге, бути більш корисними для

<sup>1</sup> Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – С. 56.

<sup>2</sup> Проблемы социальной справедливости в зеркале современной экономической теории : монограф. / [Ф. И. Биншток, Л. И. Ермакова, Н. Н. Коновалов и др.]; общ. ред. Д. Д. Москвина. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. – С. 26–27.

найменш успішних<sup>1</sup>. Відповідно до ідей згаданого науковця, добробут суспільства залежить лише від добробуту найбіднішої особи, а отже, суспільство виграє тоді, коли достаток цієї особи поліпшується<sup>2</sup>. Отже, в роулсіанській теорії на абсолютно новий рівень піднято важливість проблеми бідності в забезпеченні суспільного добробуту і визначено ключові напрямки недопущення бідності.

Обґрунтування необхідності приділення значної уваги проблемі бідності з позиції як соціальної доцільності, так і економічної ефективності сприяло тому, що в 90-х рр. ХХ ст. були зроблені перші вагомі кроки у концептуальному узгодженні економічного зростання, розподілі та скороченні бідності. Одна з найбільших змін, яка відбулася в цей час, пов'язана з тим, що скорочення масштабів бідності стало головною метою розвитку цивілізованих країн<sup>3</sup>.

Усвідомлення важливості забезпечення гідного рівня життя населення спонукає цивілізовані суспільства вживати активних заходів, спрямованих на створення умов для недопущення бідності, а також дієвих заходів щодо її подолання. Одним з найважливіших є створення у цій сфері інституційного середовища всебічного розвитку особистості та гарантування мінімального рівня матеріального забезпечення, рівного доступу до базових соціальних послуг, а також можливостей брати участь у вирішенні питань щодо визначення вектора розвитку держави. Важлива форма вияву суспільного консенсусу з вищеназваних проблем – це закріплення найважливіших соціальних гарантій у законодавчих актах країни.

Найважливіші соціальні гарантії в нашій державі закріплені на найвищому законодавчому рівні. Так, у Конституції України закріплено норму про право людини на працю та підприємницьку діяльність, а також право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Крім цього, кожному гарантується право на житло та зазначається, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду<sup>4</sup>. Саме ці положення є базовими щодо гарантування економічної свободи особистості й невід'ємними для будь-якої демократичної країни з ринковою економікою.

<sup>1</sup> Роулз Дж. Справедливість як чесність: політична, а не метафізична / Дж. Роулз // Лібералізм : антологія / [упоряд. О. Проценко, В. Лісовий]. – К. : Смолоскип Вип.3: Політичні ідеології – 2002. – С. 782.

<sup>2</sup> Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – С. 144.

<sup>3</sup> Вулфенсон Дж. Развитие и сокращение масштабов бедности. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будущее / Дж. Вулфенсон, Ф. Бургиньон. – Вашингтон: Всемирный банк. 2004. – С. 3.

<sup>4</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Офіц. вид. – К. : Право, 1996. – Ст. 41 – 43, 53.

Зважаючи на те, що наша держава проголошена соціальною країною, чимало статей Конституції України присвячено питанням стимулювання соціального розвитку. Зокрема, у цьому правовому документі визначено, що громадяни мають право на соціальний захист, який передбачає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом<sup>1</sup>. Надзвичайно важливим у контексті усунення чинників бідності є гарантування населенню послуг охорони здоров'я. Так, у статті 49 Конституції України йдеться про те, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, а існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Інша стаття Конституції України визначає, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних та комунальних навчальних закладах<sup>2</sup>.

Як видно з переліку найважливіших економічних свобод, гарантованих нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, в Україні створено сприятливі інституційні передумови для забезпечення розвитку особистості. Враховуючи те, що здебільшого передбачені права залишаються не реалізованими як через низький розвиток економіки, так і через недосконалість механізму надання державних послуг, значна частина громадян позбавлена достатніх економічних благ для нормального співіснування у сучасному суспільстві.

З огляду на гостроту проблеми бідності в Україні 15 серпня 2001 р. ухвалено Стратегію подолання бідності. Важливість цього документа полягає насамперед у тому, що на державному рівні було офіційно визнано значні масштаби бідності в українському суспільстві. Стратегія подолання бідності з часу її ухвалення є своєрідною основою для фінансового забезпечення вирішення цієї проблеми. Проте вона містить певні недоліки, що значно знижують можливості ефективного подолання комплексної проблеми бідності. На нашу думку, в названому документі явище бідності необґрунтовано зводиться лише до наявності в домогосподарств достатніх коштів, а отже, й заходи, спрямовані на подолання бідності, передбачають застосування дій щодо поліпшення матеріального становища населення. Зокрема, указом передбачено

---

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Офіц. видання. – К. : Право, 1996. – Ст. 46.

<sup>2</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Офіц. вид. – К. : Право, 1996. – Ст. 49, 53.

заходи щодо підвищення зайнятості населення та розвитку ринку праці, збільшення доходів від трудової діяльності, поліпшення соціального забезпечення, а також покращення житлових умов соціально вразливих верств населення<sup>1</sup>. Погоджуючись з важливістю цих заходів, зазначимо, що такі кроки дадуть змогу лише усунути найбільш помітні прояви бідності, але для системного вирішення цієї проблеми доцільно значно розширити передбачені заходи з метою врахування необхідності впливу на причини бідності.

Необхідність реалізації заходів з метою подолання бідності потребує раціонального застосування фінансового забезпечення. Термін «фінансове забезпечення» часто використовується в економічній літературі. При цьому вчені здебільшого фінансове забезпечення розглядають як один з методів фінансового механізму. В підручнику «Фінанси», авторство якого належить колективу українських науковців за редакцією професорів С. Юрія та В. Федосова, фінансове забезпечення трактують як формування цільових грошових фондів суб'єктів господарювання у достатньому розмірі та їхнє ефективне використання<sup>2</sup>. Загалом погоджуючись із запропонованим визначенням, звернемо увагу на суперечливість обумовлення достатності розміру грошових ресурсів при визначенні процесу формування цільових грошових фондів у ринковій економіці. З огляду на закономірності функціонування економічних суб'єктів їхні потреби у фінансових ресурсах, на наш погляд, загалом необмежені.

Доволі точно визначення поняття фінансового забезпечення подає вітчизняна дослідниця Н. Карпишин, яка цей термін розуміє як метод фінансового механізму, що визначає джерела і форми фінансування господарської діяльності суб'єктів економічних відносин для досягнення певних результатів та окресленої мети<sup>3</sup>. На нашу думку, фінансове забезпечення як метод фінансового механізму визначає не лише джерела і форми, а й інструменти фінансування.

Відмінне від наведених визначень фінансового забезпечення вміщено у посібнику О. Романенка «Фінанси». Його автор розглядає фінансове забезпечення як покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання і державою<sup>4</sup>. Вважаємо, що подане визначення потребує розширення й поглиблення,

<sup>1</sup> Указ Президента України «Про стратегію подолання бідності» від 15.08.2001 р. № 637/2001 // Офіційний вісник України. – 31.08.2001. – № 33.

<sup>2</sup> Фінанси: підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 94.

<sup>3</sup> Карпишин Н. Сутність, джерела та форми фінансового забезпечення охорони здоров'я / Наталія Карпишин // Світ фінансів. – 2007. – № 2 (11). – С. 64.

<sup>4</sup> Романенко О. Р. Фінанси: підручник / О. Р. Романенко. – К. : Центр навч. літ., 2006. – С. 18.

оскільки воно не враховує застосування відмінних методів та інструментів фінансування економічної діяльності.

З огляду на сказане вище, фінансове забезпечення подолання бідності доцільно розуміти як сукупність фінансових ресурсів, форм та інструментів їхнього використання для радикального поліпшення стану домогосподарств (осіб), які не досягли економічного благополуччя, через що вони не можуть підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства і в конкретний період часу.

Враховуючи багатоаспектний характер явища бідності, доцільно застосовувати комплексний підхід у процесі використання усіх елементів фінансового забезпечення. Оскільки бідність визначається економічним статусом домашнього господарства, ця можлива проблема має загальнонаціональний масштаб. Джерелами фінансового забезпечення ми визначили доходи домогосподарств, фінансові ресурси підприємств, кошти зведеного бюджету держави та державних позабюджетних фондів, а також фінансові ресурси міжнародних організацій (рис. 1.2).

Оскільки у процесі фінансового забезпечення подолання бідності передбачено застосування різних джерел фінансових ресурсів, ми виокремили різні форми фінансового забезпечення, а саме: самофінансування, бюджетне фінансування, кредитування і страхування. Інструменти фінансового забезпечення подолання бідності є засобами впливу фінансової політики на вирішення цієї проблеми. До найважливіших інструментів ми зарахували заробітну плату, доходи від samozайнятості населення, податки й податкові пільги, трансферти населенню, безоплатне надання соціальних послуг та ін. (рис. 1.2).

Поєднувати різні джерела, методи та інструменти подолання бідності доцільно відповідно до принципів, які ми визначили:

- збалансованості й комплексності фінансового забезпечення найважливіших суспільних потреб;
- створення рівних можливостей для реалізації своїх здібностей людьми;
- соціальної справедливості;
- економічної ефективності;
- пріоритетності впливу на чинники бідності.



**Рис. 1.2. Основні елементи системи фінансового забезпечення подолання бідності.**

Фінансове забезпечення подолання бідності має сприяти мінімізації як самого явища бідності, так і усуненню чинників, які його зумовлюють. З огляду на це, фінансові інструменти, спрямовані на подолання бідності, доцільно поділяти на прямі та опосередковані. На нашу думку, завдяки їхньому поєднанню можна домогтися найліпших результатів у процесі боротьби з бідністю.

## **1.2. Бідність у контексті асиметричних ефектів нерівномірності глобального розвитку**

Бідність – складне соціально-економічне явище. Його причини, з найдавніших часів, мають глибоке економічне, культурне та психологічне коріння, а наслідки торкаються інтересів усього суспільства і впливають на його розвиток. Ще на початку XIX ст. німецький письменник Іоган Ріхтер визначив бідність не як індивідуальне, а як соціальне явище. На його думку, «бідність є єдиним тягарем, який стає тим важчим, чим більше людей його носять»<sup>1</sup>. Уже наприкінці XX ст. проблема бідності набула планетарних масштабів, а на початку XXI ст. боротьба із глобальною бідністю визнана однією із найважливіших цілей розвитку в Декларації тисячоліття ООН, що стали відомі як Цілі розвитку тисячоліття.

<sup>1</sup> Цитата за Латік В. Проблема, яка досі є актуальною: [до Міжнародного дня боротьби з бідністю] / Валентина Латік // Праця і зарплата. – 2009. – 14 жовтня (№ 38). – С. 1.



Глобалізація, що утвердилася як магістральна тенденція еволюції світової економіки в кінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст., з одного боку, під надійним прикриттям популізму і софістики: «наша мрія – це світ, у якому немає бідності»<sup>1</sup>, – з одного боку, відкриває перед кожною країною необмежені можливості підвищення стандартів життя і подолання бідності. Проте, з іншого боку, сучасна неоліберальна форма економічної глобалізації стає визначальною причиною глобальної нерівності і разом з усіма її наслідками, поза сумнівом, для мільйонів жителів планети є «найбільшим джерелом людських злиднів»<sup>2</sup>. Хіба не шоковим фактом є те, що в країнах, які розвиваються, близько 30 000 дітей, що не досягли п'ятирічного віку, щодня помирають від хвороб, яких можна було б запобігти, і які на Заході вдалося практично викоринити. Не менш вражаючим фактом є те, що приблизна вартість надання основної медичної допомоги тим, хто нині нею обділений, становить 13 млрд. дол. США на рік, що на три мільярди менше, аніж європейські та японські споживачі витрачають на корм для домашніх тварин<sup>3</sup>. Така значна нерівність у життєвих можливостях стосується не лише здоров'я, а спостерігається практично в кожному аспекті глобального розвитку.

Фундаментальні структурні зрушення у системі світового господарства, які набули особливо виразних форм в останній чверті ХХ ст., спонукали міжнародне наукове співтовариство до переосмислення концептуальних положень щодо нерівномірності економічного розвитку та теоретичного відображення тих процесів і явищ, які визначають глибокі якісні трансформації в економічній, політичній, соціально-гуманітарній та ідеологічній сферах суспільного життя під впливом глобалізаційних процесів.

За результатами свого прояву феномен глобалізації неоднозначний для окремих країн та регіонів світу. Тому упродовж останніх років загострилася полеміка щодо визначення ролі глобалізаційних процесів у поглибленні чи вирішенні проблем нерівномірності економічного розвитку, нееквівалентності зовнішньоекономічного обміну між центром і периферією, міжнародної дивергенції доходів і глобальної бідності. Апологети глобалізації переконливо аргументують, що вона створює потенційні можливості для подолання економічної нерівності і глобальної бідності. Так, з одного боку, лібералізація міжнародних економічних відносин підвищує ефективність міжнародної алокації ресурсів; а з іншого – об'єднання країн

---

<sup>1</sup> Надпис над входом у центральний офіс Світового банку (Working for a World Free of Poverty // <http://www.worldbank.org>).

<sup>2</sup> Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К.: К.І.С., 2004. – С. 83.

<sup>3</sup> Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К.: К.І.С., 2004. – С. 82.

під егідою міжнародних програм збільшує обсяги донорської допомоги найбільш біднішим країнам. Водночас можна виокремити аргументи, які дають змогу позиціонувати ключові детермінанти негативного впливу глобалізації на посилення економічної маргіналізації світу.

По-перше, спостерігається асинхронність розвитку економік різних країн та нерівність розподілу економічного виграшу від функціонування більш ефективних глобальних ринків. Основні фінансові переваги від глобалізації традиційно отримують економічно розвинуті країни та їхні ТНК (в останньому випадку мова іде про переваги від реалізації ефекту масштабу, маніпулювання цінами через використання механізмів трансферного ціноутворення та проведення операцій через офшорні зони). Щоб переконатись у цьому, достатньо проаналізувати рейтинг та регіональну структуру 500 найбільших компаній світу – незначна кількість з них мають штаб-квартири, розміщені за межами США, країн ЄС або Японії (табл. 1.1). Водночас варто звернути увагу на зростаючу роль країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія, Китай) у глобальному перерозподілі доходу. Більша частка доданої вартості, яка абсорбується країнами, що розвиваються, припадає саме на країни БРІК, решті ж – не залишається майже нічого.

Таблиця 1.1

### Розташування 500 найбільших багатонаціональних корпорацій<sup>1</sup>

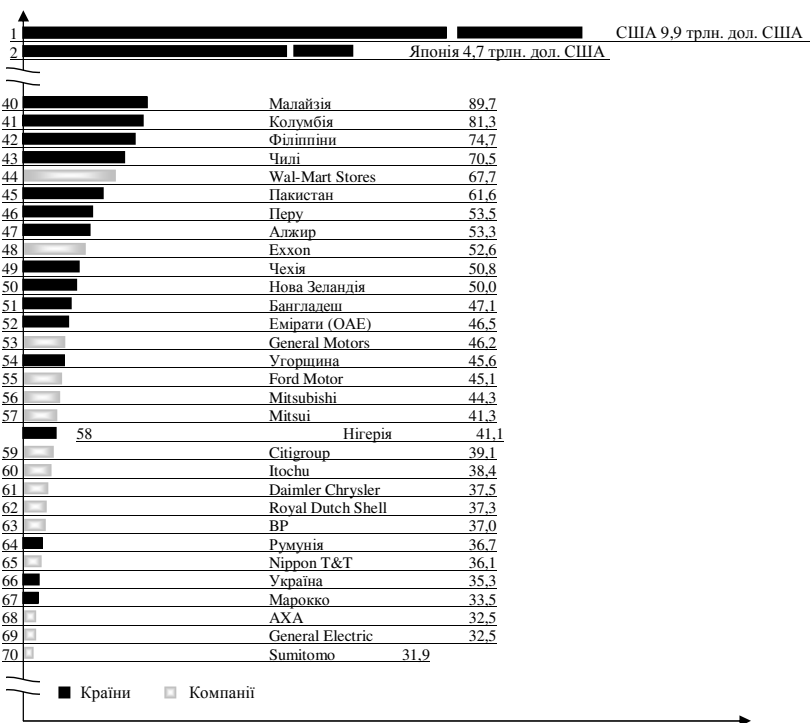
за станом на 04.08.2009 р.

| № з/п | Країна походження | Кількість | Частка, % | № з/п         | Країна походження | Кількість  | Частка, %  |
|-------|-------------------|-----------|-----------|---------------|-------------------|------------|------------|
| 1.    | США               | 152       | 30,4      | 16.           | Індія             | 7          | 1,4        |
| 2.    | Японія            | 63        | 12,6      | 17.           | Сінгапур          | 6          | 1,2        |
| 3.    | Франція           | 31        | 6,2       | 18.           | Швеція            | 6          | 1,2        |
| 4.    | Великобританія    | 30        | 6,0       | 19.           | Бермудські о-ви   | 5          | 1,0        |
| 5.    | Китай             | 29        | 5,8       | 20.           | Пд. Африка        | 5          | 1,0        |
| 6.    | Німеччина         | 25        | 5,0       | 21.           | Тайвань           | 5          | 1,0        |
| 7.    | Канада            | 22        | 4,4       | 22.           | Туреччина         | 4          | 0,8        |
| 8.    | Іспанія           | 15        | 3,0       | 23.           | Норвегія          | 3          | 0,6        |
| 9.    | Австралія         | 14        | 2,8       | 24.           | Данія             | 2          | 0,4        |
| 10.   | Швейцарія         | 13        | 2,6       | 25.           | Ірландія          | 2          | 0,4        |
| 11.   | Італія            | 11        | 2,2       | 26.           | Люксембург        | 2          | 0,4        |
| 12.   | Пд. Корея         | 11        | 2,2       | 27.           | Мексика           | 2          | 0,4        |
| 13.   | Бразилія          | 8         | 1,6       | 28.           | Фінляндія         | 2          | 0,4        |
| 14.   | Нідерланди        | 8         | 1,6       | 29.           | Інші              | 9          | 1,8        |
| 15.   | Росія             | 8         | 1,6       | <b>Усього</b> |                   | <b>500</b> | <b>100</b> |

<sup>1</sup> В т.ч.: Бельгія, Греція, Ізраїль, Колумбія, Кувейт, Португалія, Саудівська Аравія, Таїланд, Чехія – по одній компанії.

<sup>1</sup> Розраховано за: «The Global 2000 – Forbec.com» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000-Rank.htm](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000-Rank.htm)

Аналіз даних табл. 1.1 показує, що саме таким чином (через свої ТНК) уряди, принаймні найбільш впливові, залишаються ваговою ринковою силою, яка має доступ через багатонаціональні компанії до фінансових ресурсів і національних ринків менш економічно розвинутих країн. А просте порівняння багатонаціональних корпорацій і держав (при цьому беруться до уваги показники доданої вартості і ВВП відповідно) переконливо демонструє чітко виражений асиметричний розподіл світового ВВП і капіталу, який вказує на деформовану структуру глобальної економіки і визначає її основні пропорції розвитку. Хоча жодна з ТНК не входить до списку сорока найбільших економік у світі (рис. 1.3), проте вони суттєво випереджають за обсягами доданої вартості ВВП багатьох країн світу, в тому числі й України.



**Рис. 1.3. Рейтинг країн / компаній відповідно до рівня валового внутрішнього продукту / доданої вартості (млрд. дол. США)<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Побудовано за Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К. : К.І.С., 2004. – С. 46.

Отже, концентруючи фінансовий потенціал, економічно розвинуті країни нав'язують периферії умови руху капіталу, встановлюючи контроль над фінансовими системами останніх і присвоюючи доходи в масштабах світової економічної системи.

По-друге, нееквівалентний зовнішньоекономічний обмін між центром і периферією зумовлює втягування останніх у пастки сировинної спеціалізації у світовому поділі праці, зовнішньої заборгованості, а відтак – відмови від суверенітету у проведенні торговельної і фінансової політики. У результаті нееквівалентної зовнішньої торгівлі та консервації сировинної спрямованості експорту країн, які розвиваються, поглиблюється диференціація в рівнях доходів між групами країн, внаслідок чого посилюється бідність збільшується дефіцит фінансових ресурсів у країнах, які розвиваються. За оцінками Світового банку, середній рівень доходів у 20 найбагатших країнах світу в 37 разів перевищує середній рівень доходів у 20 найбідніших країнах, при цьому за останні 40 років цей розрив збільшився у два рази<sup>1</sup>.

Нееквівалентність зовнішньої торгівлі перешкоджає накопиченню фінансових ресурсів, достатніх для фінансування масштабних інвестицій та соціальних потреб населення, що провокує перманентну залежність національних фінансових систем від залучення іноземних капіталів. Щоразу, отримуючи позики, країна-позичальник втягується у боргову піраміду, проводячи нові запозичення для погашення попередніх боргів. Враховуючи те, що темпи економічного зростання переважної більшості країн (0–4%) значно нижчі від ставки відсотка на світовому ринку позичкового капіталу (8–20%), «боргова пастка» спрацьовує доволі успішно, а боргові процеси стають некерованими.

Накопичення зовнішніх боргових зобов'язань створює значні перешкоди на шляху соціально-економічного розвитку країн, що розвиваються. З одного боку, через значні обсяги державної заборгованості відсоткові ставки в цих країнах залишаються на високому рівні, обмежуючи інвестиційну активність, сповільнюючи економічне зростання і створення нових робочих місць, що негативно впливає на мало-забезпечені верстви населення. З іншого боку, обслуговування зовнішнього боргу країнами, що розвиваються, поглинає значну частину їхнього ВВП, відволікаючи таким чином ресурси від фінансування соціально-економічних програм – освіти, охорони здоров'я, будівництва об'єктів інфраструктури, і стає чинником відтворення економічної відсталості і консервації бідності.

---

<sup>1</sup> The World Bank. The World Development Report 2006. – Washington, 2005. – P. 299.

По-третє, не підтверджується ідея про глобальну конвергенцію доходів. Зокрема, наприклад, пришвидшений розвиток країн Південно-Східної Азії не змінив загальну ситуацію в країнах, що розвиваються: менш економічно розвинуті країни відрізняються набагато нижчими темпами зростання, ніж багаті країни. Нерівномірність глобального економічного розвитку зумовлює зростаючу диференціацію країн, що розвиваються, навіть якщо до уваги брати лише один показник рівня соціально-економічного розвитку – ВВП / ВНД на душу населення (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**ВВП на душу населення, тис. дол. США, в цінах і за паритетом купівельної спроможності<sup>1</sup>**

| Група країн                           | 1980 р.     | 2005 р.     | 2020 р.     |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Розвинуті країни</b>               | <b>21,0</b> | <b>34,2</b> | <b>49,3</b> |
| В т. ч. США                           | 25,3        | 42,2        | 63,7        |
| Західна Європа                        | 19,3        | 29,9        | 40,6        |
| Японія                                | 18,6        | 30,8        | 42,4        |
| <b>Країни з перехідною економікою</b> | <b>...</b>  | <b>...</b>  | <b>...</b>  |
| В т. ч. ЦСЄ (та членів ЄС)            | 8,6         | 12,7        | 24,2        |
| СНД                                   | 10,7        | 8,2         | 19,8        |
| Із них Росія                          | 13,4        | 11,0        | 26,8        |
| Китай                                 | 0,9         | 6,6         | 18,9        |
| <b>Країни, що розвиваються</b>        | <b>...</b>  | <b>...</b>  | <b>...</b>  |
| В т. ч. Близький і Середній Схід      | 7,1         | 7,9         | 11,4        |
| Решта Азійських країн <sup>2</sup>    | 1,4         | 5,2         | 12,1        |
| Із них Індія                          | 1,4         | 3,5         | 7,6         |
| Латинська Америка                     | 7,0         | 8,5         | 12,0        |
| Із них Бразилія                       | 7,9         | 8,7         | 13,1        |
| Мексика                               | 8,4         | 10,0        | 14,5        |
| Африка південніше Сахари              | 2,1         | 2,1         | 2,5         |
| Із них ПАР                            | 10,9        | 12,2        | 17,2        |

\* За винятком нових індустріальних азійських економік

\*\* В т. ч. нові індустріальні азійські країни і КНР, але за винятком Близького і Середнього Сходу

Спостерігається не вирівнювання доходів, а їхня поляризація. Збільшується розрив між індустріально розвинутими країнами і країнами, що розвиваються, де проживає більша частина населення. Отже, у периферійних країнах глобалізація, з одного боку, форсує модернізацію і вестернізацію окремих прошарків населення, а з іншого, стратифікує суспільство і маргіналізує значну частину людства.

По-четверте, наведений аргумент про нерівномірний розподіл доходів ще більшою мірою підтверджується асиметричними ефектами

<sup>1</sup> Булатов А. Мировая экономика и международные экономические отношения: учебник / Под ред. проф. А. С. Булатова, проф. Н. Н. Ливенцева. – М. : Магистр, 2008. – С. 297–298.

глобалізації у науково-технологічному аспекті. За підрахунками експертів (у т. ч. американського економіста Дж. Сакса), лише 15% населення планети, сконцентрованого в країнах «золотого мільярда», забезпечують майже всі світові технологічні інновації. Близько 1/2 решти людства здатна використовувати ці технології, тоді як 1/3 – ізольована від них і не здатна ні створювати власні інновації, ні використовувати зарубіжні технології<sup>1</sup>. У категорію останніх, перш за все, потрапляє населення країн, які за класифікацією ООН належать до категорії найбідніших.

Асиметричним ефектом нерівномірності глобального розвитку є стратифікація держав за ієрархічною структурою, яка не обмежується соціальною диференціацією країн, а поглиблює глобальну економічну нерівномірність:

– перший рівень – країни цивілізаційного центру, що розвиваються на основі постіндустріальних принципів (ядро глобальної економіки);

– другий рівень – напівпериферійна зона – країни, що утворюють проміжну страту між ядром глобальної економіки та її периферійними зонами й забезпечують стабільність глобальної економічної системи (насамперед мова іде про держави Південно-Східної Азії, Латинської Америки та Східної Європи);

– третій рівень – об'єднує країни периферії, що потрапили до групи аутсайдерів глобального економічного розвитку.

При цьому важливо враховувати, що в системі міждержавних економічних відносин цілеспрямовано формуються механізми консервації визначеної вище стратифікації, яка вже фактично склалася. Ці механізми виключають можливість вертикальної міграції країн з нижчого на вищий рівень. Ключовою проблемою стратифікації є гальмівний вплив другої і третьої страт на динаміку глобального економічного розвитку.

Асиметричні ефекти нерівномірності глобального розвитку в найбільшій мірі проявляються в країнах, де недостатньо використовується національний капітал, а внутрішнє макроекономічне регулювання не погоджується з принципами довгострокової економічної перспективи, де фіскальна система і державний бюджет не відповідають реальним економічним умовам та соціальним потребам, де довіра до національної валюти низька, а банківська система слабка, де діють тоталітарні режими управління і високий рівень корупції та бюрократії. Результатом дії цих чинників є їхній гальмівний вплив на динаміку економічного і соціального розвитку. Високий рівень бідності та

---

<sup>1</sup> Паньков В. С. Глобализация экономики: сущность, реалии, виды на будущее / В. С. Паньков // Международная экономика. – 2009. – № 6. – С. 23.

зубожіння в цих країнах на фоні низьких темпів економічного зростання і недостатності фінансових ресурсів, для фінансування масштабних інвестицій і соціальних потреб населення, гальмують формування й розвиток національних ринків країн-аутсайдерів, пригнічуючи і без того обмежену купівельну спроможність їхнього населення. Це стримує становлення сучасного глобального виробництва, переважна частина якого може розвиватися лише за значних масштабів, а тому тяжіє до містких ринків збуту. Соціальна поляризація, з одного боку, – результат нерівномірності глобального економічного розвитку, а з іншого – одна із причин поглиблення економічної маргіналізації світу. У результаті цього країни, що розвиваються, в яких проживає 80% населення планети, але на які припадає менше 1/5 світового ВВП, беруть незначну участь у розробці і впровадженні нових норм, що регламентують функціонування глобальних ринків, та не мають значного впливу на міжнародну політику в рамках нинішніх глобальних вищих політичних форумів.

З огляду на вищезазначене, глобалізація має суперечливий і неоднозначний характер як щодо окремих груп країн, так і окремих регіонів, а її позитиви і негативи розподіляються вкрай нерівномірно у світовому масштабі, що «обумовлює наростання фрагментарності світового господарства, порушення його організаційно-функціональної рівноваги та посилення багатополярності і різновекторності його розвитку»<sup>1</sup>. У результаті цього, замість відкритого ринку, основи однорідного суспільства формується багатополюсний світ, що базується на різних економічних і соціально-політичних моделях.

Поглиблення нерівномірності та непропорційності глобального розвитку, трансформуючись у форму асиметричних ефектів, найчастіше про-являється у пришвидшеному причинно-наслідковому поширенні нега-тивних ефектів глобалізації, на що переконливо вказують наведені вище аргументи. При цьому, узагальнюючи фундаментальні тенденції економічної глобалізації (мова іде про транснаціоналізацію, постіндустриалізацію, лібералізацію системи міжнародних економічних відносин), можна довести, що саме ці чинники стали визначальними у формуванні трансмісійного механізму глобальної нерівності, оскільки:

– мобільний транснаціональний капітал переміщує робочі місця та виробництво до країн з низькою вартістю робочої сили, зумовлюючи диспропорційність глобального економічного розвитку та формуючи полюси зростання і периферійної відсталості;

– лібералізація міжнародної торговельної політики інтенсифікує міжнародну конкуренцію і не завжди дає очікувані позитивні ефекти

---

<sup>1</sup> Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку: монограф. / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – С. 5.

країнам, що розвиваються, оскільки їхні порівняльні переваги не відповідають сучасним вимогам інтенсивного економічного розвитку;

– фінансова глобалізація обмежує масштаби соціальної допомоги та стримує перерозподільні можливості держав, що загрожує демонтажем всієї створеної протягом минулого сторіччя соціальної надбудови.

У результаті поглиблення економічної нерівності як на національному, так і міжнародному рівнях спостерігається «загострення наявних та виникнення якісно нових соціальних суперечностей між країнами світу, що дає підстави кваліфікувати соціальну поляризацію як одну з ключових форм вияву глобальної асиметричності»<sup>1</sup>.

Отже, проблема бідності як результат нерівномірності економічного розвитку є однією із найбільш актуальних глобальних проблем людства на початку XXI ст. (рис. 1.4).



**Рис. 1.4. Структура глобальних проблем<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку: монографія / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – С. 154.

<sup>2</sup> Мовсесян А. Г. Мировая экономика: учебник / А. Г. Мовсесян, С. Б. Огневцев. – М. : Финансы и статистика, 2001. – С. 353



Прогресуюче ускладнення глобальних процесів та необхідність досягнення загального консенсусу щодо асиметричних ефектів нерівномірності глобального розвитку потребує об'єктивної відповіді щонайменше на два таких основних питання: по-перше, наскільки доведеними є твердження, що глобальна бідність і нерівність реально збільшуються? По-друге, навіть якщо це доведено, чи справді саме глобалізація є головною причиною поглиблення глобальної бідності і соціальної маргіналізації?

У спеціалізованій науковій літературі важко віднайти однозначну відповідь на ці питання. Між провідними науковцями різних країн немає однастайності поглядів щодо динаміки та тенденцій соціальної поляризації глобального економічного розвитку. Вчені та експерти між собою не доходять спільної думки як щодо тенденцій глобальної нерівності, так і джерел її виникнення, а лінії інтелектуальної демаркації між ними дуже розмиті в контексті наслідків та засобів подолання.

Зокрема, експерти Проекту розвитку ООН (ПРООН) і Конференції ООН з торгівлі і розвитку – організацій, які мають відстоювати інтереси країн, що розвиваються, – стверджують, що в умовах глобалізації економіки у світі відбувається дивергенція (інакше кажучи – посилення диференціації) доходів між багатими і бідними країнами на користь перших на фоні загального збільшення кількості і питомої ваги найбіднішої (тобто тих, що живуть менше, ніж на 1 дол. США в день) категорії населення Землі. Генеральний секретар ООН Пан Гі Мун у своєму виступі на щорічній генеральній сесії Економічної і соціальної ради ООН (липень 2008 р.) зазначив, що чотириста найбагатших людей мають більше ресурсів, ніж мільярд бідних.

На глибину вказаної проблеми наглядно також вказує, наприклад, той факт, що за даними Світового банку 2,6–3 млрд. чол. (із трохи більше 6 млрд. чол.) на Землі живуть за порогом бідності, тобто менше, ніж на 2 дол. США в день. Інакше кажучи, 40–48% населення світу – бідні. За оцінкою Міжнародної організації праці, кількість працюючих бідних (з одноденною зарплатою менше 2 дол. США на кожного члена сім'ї) в 2009 р. зросла до 1,4 млрд. чол. (45% всіх зайнятих у світі)<sup>1</sup>.

Одночасно С. Бхалла<sup>2</sup>, Ю. Шишков<sup>3</sup> та інші доводять протилежне: конвергенцію (тобто зменшення розшарування) доходів між Північчю і

<sup>1</sup> Паньков В. С. Глобализация экономики: сущность, реалии, виды на будущее / В. С. Паньков // Международная экономика. – 2009. – № 6. – С. 21.

<sup>2</sup> Докладніше див.: Bhalla S. Imagine There's no Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization. – Wash., 2002. – P. 198.

<sup>3</sup> Докладніше див.: Шишков Ю. Уровень бедности в современном мире: методологические споры / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 1. – С. 3–14; Шишков Ю. Глобальная дивергенция подушевых доходов: некоторые вопросы методологии / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 3. – С. 3–12.

Півднем та скорочення кількості й питомої частки найбіднішого населення. Так, зокрема, споживання на душу населення стрімко зростає як у розвинутих країнах, так і в тих, що розвиваються; рівень дитячої смертності знижується; частка населення, що проживає за межею абсолютної бідності (менше 2 дол. США в день) поступово зменшується (з 48% у 1960 р. до 43,5% у 1980 р. і 19% у 2000 р., а до 2015 р. ця частка згідно з прогнозами скоротиться до 10,1%)<sup>1</sup>.

Наукова дискусія про нерівномірність розподілу доходів в умовах глобалізації економіки, очевидно, дійде консенсусу з часом. Адже, як справедливо зазначає В. С. Паньков, «вік глобалізації ще надто малий, щоб мати достатньо довгі та надійні статистичні ряди даних, які б дозволили зробити остаточний висновок про наявність тієї чи іншої тенденції». Однак вже через 5–10 років, переконаний В. С. Паньков, такі дані «можуть поповнити арсенал науки»<sup>2</sup>.

У будь-якому випадку пошуку істини в межах дослідження цієї проблеми сприятиме відкрита дискусія між прихильниками обох наведених вище точок зору з урахуванням відповідних показників бідності (на основі абсолютного, відносного, структурно-витратного, ресурсного, суб'єктивного підходу).

Перш за все, зазначимо, що на сучасному етапі бідність – це проблема, притаманна і багатим індустріальним країнам (США, Великобританії, Німеччині, Іспанії, Португалії), і тим, що розвиваються, хоча і проявляється у кожній із цих груп країн по-різному. Якщо в найбідніших країнах люди потерпають від злиднів, нестатків, голоду та епідемій, не маючи змоги отримати навіть початкову освіту, то в найбільш розвинутих країнах бідними вважають людей, які не мають відповідних коштів для отримання сучасної освіти та інших можливостей, щоб поліпшити власний добробут. Відтак, у кожній окремо взятій країні, незалежно від загального рівня життя населення, завжди є група людей, які живуть значно гірше за більшість, і тому вважаються бідними за національними стандартами.

З огляду на багатоаспектність проблеми, ООН виокремлює чотири критерії, що є основними проявами бідності:

- коротка тривалість життя;
- низька професійно-технічна підготовка;
- позбавлення економічної бази належного рівня життя – чистої питної води, медичних послуг, якісного харчування;
- позбавлення участі у суспільному житті.

<sup>1</sup> Bhalla S. Imagine There's no Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization. – Wash., 2002. – P. 198.

<sup>2</sup> Паньков В. С. Глобализация экономики: сущность, реалии, виды на будущее / В. С. Паньков // Международная экономика. – 2009. – № 6. – С. 22.

Водночас вчені, як правило, сходяться в тому, що глобалізація економіки найбільшою мірою поглиблює розшарування в межах країн, що розвиваються, особливо найбідніших з них. «Тенденція до глобалізації міжнародних ринків, – відмічає американський економіст Н. Бердсолл, – призводить до виникнення фундаментального протиріччя: характерна цим ринкам нерівність сприяє посиленню нерівності в країнах, що розвиваються»<sup>1</sup>. Тлумачення цим автором причин, що породжують ці протиріччя, є доволі переконливе і підтверджується розрахунками Світового банку, які показують, що в більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою внутрікраїнова соціальна диференціація посилюється. Так, в Бангладеші коефіцієнт Джині доходів на душу населення підвищився з 0,32 в 1991 р. до 0,41 в 2000 р., у Шрі-Ланці – з 0,32 в 1990 р. до 0,40 в 2002 р. Схожа тенденція спостерігалася в Мексиці та інших країнах Латинської Америки<sup>2</sup>.

Зростає розрив між індустріально розвинутими країнами і країнами, що розвиваються, де проживає більша частина населення. Щоб усвідомити масштаби цієї проблеми, достатньо зазначити, що поруч із «золотим мільярдом» є і «голодний мільярд», на що доволі переконливо вказують такі цифри: на початку XXI ст. менше ніж на 1 дол. США в день вимушено проживає 76% населення Замбії, 71% – Нігерії, 61% – Мадагаскару, 58% – Танзанії, 54% – Гаїті<sup>3</sup>. Згідно з розрахунками експертів ПРООН за період 1960–2005 рр. частка 20% найбіднішого населення світу в глобальному доході скоротилась з 2,3% до 1,1%. Водночас на 20% найбагатшого населення планети, що проживає в багатих високо розвинутих промислових країнах, припадає 85% світового доходу, 81,2% глобальної торгівлі товарами і послугами, 94,6% банківських позик та 80,5% прямих іноземних інвестицій<sup>4</sup>.

Запропонована Робертом Вайдом схема «бокалу шампанського», позначає контури прірви між найбагатшими і найбіднішими у світовій економіці (рис. 1.5).

<sup>1</sup> Бердсолл Н. Усиление неравенства в новой глобальной экономике / Н. Бердсолл // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 86.

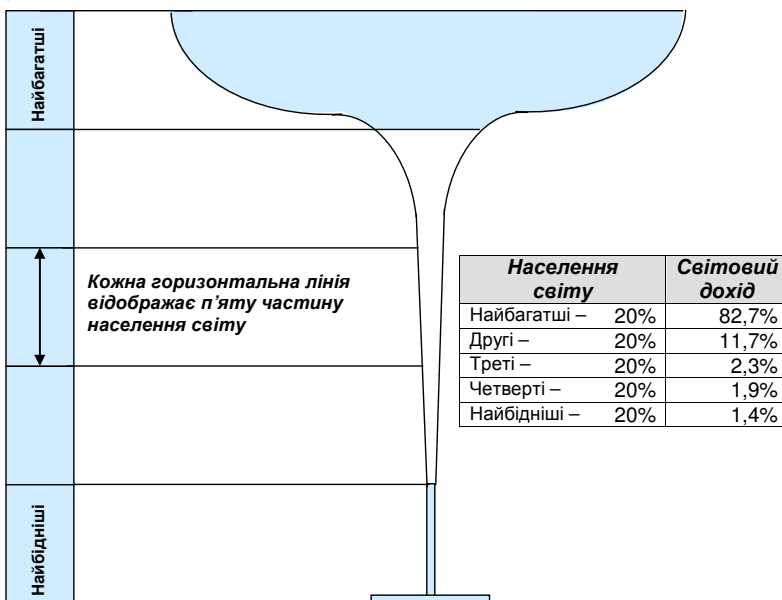
<sup>2</sup> The World Bank. The World Development Report 2006. – Washington. – 2005. – P. 299.

<sup>3</sup> Булатов А. Мировая экономика и международные экономические отношения: учебник / Под ред. проф. А. С. Булатова, проф. Н. Н. Ливенцева. – М. : Магистр, 2008. – С. 222.

<sup>4</sup> Безрукавый А. П. Рост мирового неравенства в экономике: 1960–2005 / А. П. Безрукавый // Экономика и управление в зарубежных странах (По материалам иностранной печати). – 2007. – №1. – С. 21.

**Населення світу,  
згруповане за  
рівнем доходів**

**Розподіл доходів**



**Рис. 1.5. Схема «бокалу шампанського», що відображає нерівність між багатими та бідними<sup>1</sup>.**

За даними ООН, за останнє десятиріччя співвідношення рівня доходів багатих і бідних, «золотого» і «бідного» мільярдів планети не лише не скоротилось, але й значно збільшилося: відношення доходу 20% найбагатшого населення Землі до доходу 20% найбіднішого населення планети з 30:1 в 1960 р. зросло до 60:1 в 1990 р. і до 90:1 – в сучасних умовах.

Аналізуючи поляризацію доходів у глобальному масштабі, Гел Дейвід та Мак-Грю Ентоні, доходять невтішного висновку: «Щодалі більший абсолютний розрив посилює тенденції глобальної винятковості та робить глобалізацію нестабільною в етичному, якщо не політичному, розумінні»<sup>2</sup>.

Такі протиріччя, відмічені, зокрема, Н. Бердсоллом, Р. Вайдом, не сприяють суспільному прогресу в країнах, що розвиваються, і стабілізації світового господарства загалом. Усвідомлюючи рівень наявної небезпеки поглиблення соціальної поляризації у світі, фахівці Науково-дослідного

<sup>1</sup> Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К.: К.І.С., 2004. – С. 87.

<sup>2</sup> Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К.: К.І.С., 2004. – С. 86.

інституту соціального розвитку при ООН, наголошуючи на неоднозначності та суперечливому впливі глобалізації на соціальну сферу, справедливо зазначають таке: «Відкриваючи небували можливості одним людям і цілим країнам, глобалізаційні сили відіграють не останню роль у зростанні зубожіння інших людей і країн, їхньої невпевненості у завтрашньому дні, послабленні соціальних інститутів та систем соціального захисту, у розмиванні традиційних особистісних та суспільних цінностей»<sup>1</sup>.

Проблема бідності супроводжує всю історію людської цивілізації, починаючи від найдавніших часів. Історії відомі випадки, коли найбільш гострі соціальні конфлікти, зумовлені нерівністю в доходах чи майновим розшаруванням між різними класами й верствами населення, час від часу виливалися в «бархатні» чи кровопролитні революції.

Загрози соціальних вибухів і революцій у світі в XIX–XX ст. зумовили запровадження відповідних захисних реакцій з боку капіталістичної ринкової економічної системи, що звернулася за допомогою до держави. Багаті, усвідомивши те, що саме їхнє існування у довгостроковій перспективі залежить від усунення революційних ситуацій, почали поступово не допускати. Зокрема, Отто фон Шенхаузен Бісмарк (1815–1898 рр.), німецький консерватор і аристократ, державний діяч і дипломат, установив у 80-ті рр. XIX ст. державні пенсії і медичне страхування. Уїнстон Черчилль (1874–1965 рр.), син англійського герцога, прем'єр-міністр Великобританії, в 1911 р. ввів першу широкомасштабну систему соціального страхування від безробіття. Франклін Рузвельт (1882–1945 рр.), нащадок патриціанської сім'ї, 32-й президент США, спроектував державу загального добробуту (social welfare state), яка врятувала капіталізм ринкової економіки після Великої депресії. Втім, притаманна ринковій системі соціальна поляризація поглиблювалася упродовж XX ст.

Незважаючи на значне зростання промислового виробництва в минулому столітті, потужне використання природних та виробничих факторів, масштабне розширення передових досягнень науки, техніки і технологій, досвіду і знань, бідність – це одвічна проблема людства, і як зазначає Р. Хасбулатов, «...злий рок, що супроводжує всю історію людства»,<sup>2</sup> та залишається невирішеним завданням.

На початку XXI ст. глобалізація, підвищуючи ефективність економіки, потенційно загрожує демонтажем всієї створеної протягом

<sup>1</sup> Цитата зі Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації: монограф. / За ред. д-ра екон. наук, проф. Д. Г. Лук'яненка. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 60.

<sup>2</sup> Хасбулатов Р. И. Мировая экономика: в 2 х т. / Р. И. Хасбулатов. – М. : ЗАО Изд-во «Экономика», 2001. Т. 1. – С. 330.

минулого сторіччя соціальної надбудови. Поглиблення глобальної бідності та глобалізація соціальної маргіналізації загрожують не лише безпеці людства, але й можуть підірвати сам глобалізаційний проект. Таку думку, зокрема, висловлює М. Кастельс: «Глобалізаційна нерівність поділяє світ і нації на полярні зони достатку та бідності, ...спричинює все глибшу фрагментацію світового порядку, яка виражається, окрім іншого, в збільшенні кількості держав-невдах, транснаціональному тероризмі, зростанні транснаціональної організованої злочинності та етнічних / регіональних конфліктах»<sup>1</sup>.

І тому не випадково, що боротьба із глобальною бідністю визначена однією із найважливіших цілей розвитку в Декларації тисячоліття ООН. Вирішуючи основні виклики, що стоять перед людством, допомагаючи зміцненню громадянського суспільства, цілі розвитку тисячоліття сприяють<sup>2</sup>:

- 1) ліквідації крайньої бідності й голоду;
- 2) забезпеченню загальної початкової освіти;
- 3) забезпеченню рівності між чоловіками і жінками та розширенню прав і можливостей жінок;
- 4) скороченню дитячої смертності;
- 5) поліпшенню охорони материнства;
- 6) боротьбі з ВІЛ/СНІД, малярією та іншими тяжкими захворюваннями;
- 7) забезпеченню екологічної стійкості;
- 8) формуванню глобального партнерства з метою розвитку.

Фахівці ООН переконані, що погоджені державами-членами цілі розвитку тисячоліття можуть бути досягнуті лише за умови, що всі учасники глобального партнерства працюватимуть злагоджено і кожен зробить власний внесок у досягнення спільної мети до 2015 р., зокрема:

– бідні країни поліпшать систему державного управління, охорону здоров'я та доступність освіти і, фінансуючи соціально-економічні програми, підвищать добробут населення;

– багаті країни надаватимуть підтримку менш успішним за рахунок офіційної допомоги розвитку, полегшення боргового тягаря, чесною і справедливою торгівлі.

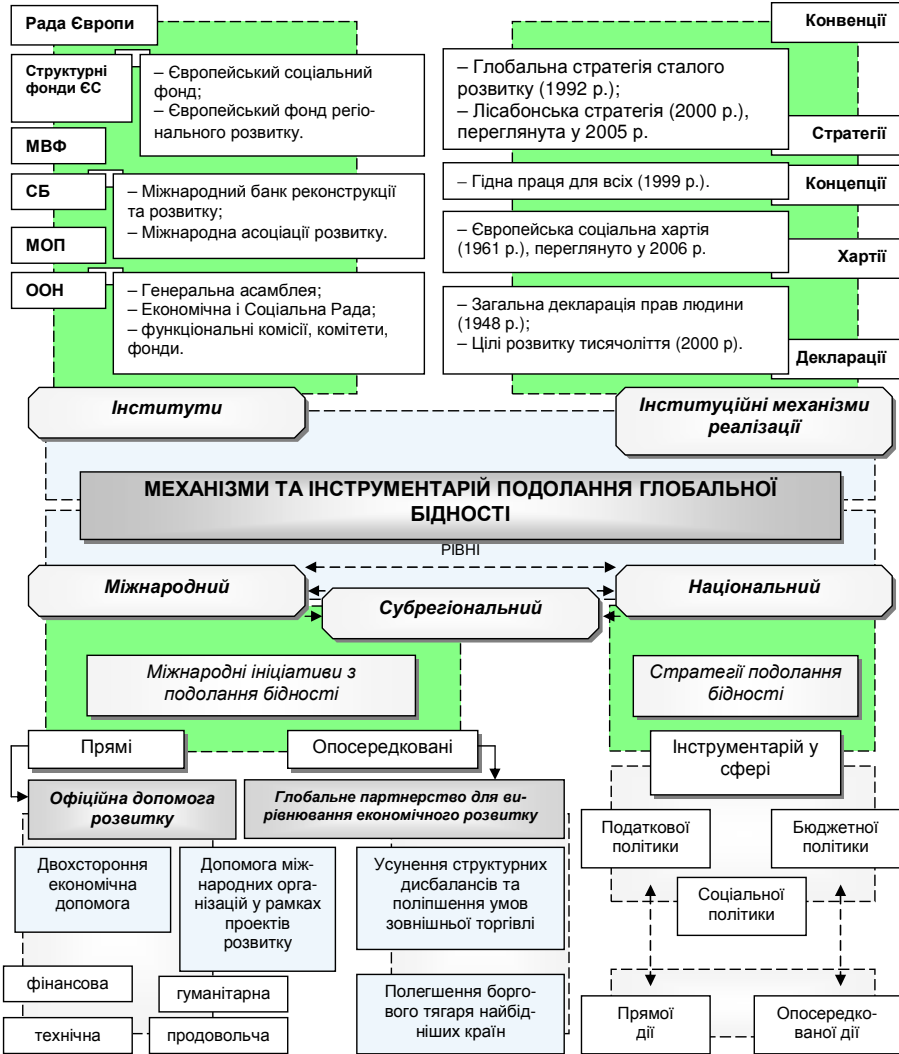
При цьому варто наголосити, що незважаючи на помітний прогрес щодо впровадження раніше досягнутих угод, нині ще немає завершеного дієвого механізму усунення соціальних асиметрій. Подолання глобальної бідності та соціальної маргіналізації, формування моделі глобалізації, що

<sup>1</sup> Цитата з Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К. : К.І.С., 2004. – С. 88. Детальніше див.: Castells M. End of Millennium / M. Castells. – Oxford: Blackwell

<sup>2</sup> Офіційний сайт ООН в Україні / <http://www.un.org.ua/ua/millennium-development-goals/about-mdgs>.

забезпечить добробут людства – це, очевидно, завдання XXI ст., що вимагає довготермінових, спільних зусиль.

В умовах зростаючої глобалізації економіки важливим фактором ефективного вирішення соціальних проблем на національному і глобальному рівнях стає діяльність міжнародних організацій (рис. 1.6).



**Рис. 1.6. Механізми та інструментарій подолання глобальної бідності.**

Провідними в організаційно-функціональному аспекті міжнародними інститутами у сфері подолання нерівностей глобального розвитку та боротьби з глобальною бідністю є такі:

1. ООН (зокрема, Економічна і Соціальна Рада ООН, Комісія із соціального розвитку) як «найбільш представницький форум для міждержавних дискусій щодо розв'язання актуальних соціальних проблем людства і сприяння соціальної безпеці країн»<sup>1</sup>. У Статуті ООН передбачено, що «всі члени Організації зобов'язуються робити спільні і самостійні дії в співробітництві з Організацією для сприяння підвищенню рівня життя, повної зайнятості населення і забезпечення умов для економічного прогресу і розвитку». Діяльність ООН у соціальній сфері особливо активізувалась із середини 90-х рр. минулого століття, на що вказують ініційовані нею глобальні конференції і проекти з впровадження інституційних механізмів регулювання соціальних асиметрій, найбільш відомі з яких такі:

– Всесвітня зустріч на найвищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995 р.);

– спеціальна сесія Генеральної Асамблеї, у межах якої відбувалася дискусія щодо впливу сучасних глобалізаційних процесів на якість життя населення і поглиблення соціальної поляризації у світі, а також окреслена глобальна стратегічна мета – скорочення до 2015 р. частки населення, що проживає в умовах крайньої бідності (Женева, 2000 р.);

– Глобальна стратегія сталого розвитку – найбільш розвинений у функціональному та організаційному плані глобальний інституційний механізм регулювання соціальних асиметрій на національному і суб-регіональному рівнях;

– Декларація тисячоліття, ухвалена 189 країнами на Самміті тисячоліття ООН (вересень, 2000 р.).

2. Міжнародна організація праці (МОП), як спеціалізована установа ООН, уже понад 90 років (з 1919 р.) виконує важливу роль у вирішенні соціально-економічних проблем. Мета цієї організації полягає у підтриманні соціальної справедливості, поліпшенні умов праці та підвищенні життєвого рівня, сприянні встановленню економічної і соціальної стабільності. Принципові засади функціонування цієї організації сформульовано на Міжнародній конференції праці, в так званій Філадельфійській декларації (Філадельфія (США), 1944 р.), що базуються на таких ключових соціальних постулатах: праця не є товаром; свобода слова і свобода об'єднання – необхідна умова постійного прогресу; злиденність у будь-якому місці – це загроза для загального добробуту;

<sup>1</sup> Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку: монограф. / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – С. 285.



усі люди незалежно від раси, віри чи статі мають право на забезпечення свого матеріального добробуту і духовного розвитку за умов свободи і гідності, економічної стійкості і рівних можливостей<sup>1</sup>. На сучасному етапі суспільного розвитку, в умовах глобалізації економіки Міжнародна організація праці відіграє важливу роль у пошуку шляхів вирішення проблем зайнятості і боротьби з бідністю. Розширені завдання МОП передбачають: надання допомоги країнам у визначенні національної стратегії щодо підвищення рівня зайнятості та її якості; відстеження глобальних тенденцій, що впливають на стан зайнятості; допомогу країнам-учасникам у становленні національних систем моніторингу, технічного забезпечення збору статистичної та іншої інформації і створення інформаційних систем ринку праці; публікацію щорічних доповідей про зайнятість у світі та надання конкретних рекомендацій; розробку й прийняття міжнародних норм у формі конвенцій, що підлягають ратифікації державами-членами та ін.<sup>2</sup>

За умов глобальних трансформацій, пов'язаних із швидким науково-технічним прогресом і радикальними інноваційними зрушеннями в економіці країн, фінансовою і торговельною глобалізацією, інтеграцією ринків робочої сили, за негативного впливу суттєвих дисбалансів світової фінансової системи, відповіддю на такі вагомні виклики з боку МОП стали розробка і впровадження концепції «Гідна праця для всіх» (1999 р.) та заснування Всесвітньої комісії із соціальних аспектів глобалізації. Стрижневим компонентом Концепції є боротьба з бідністю в різних країнах світу за допомогою політики поліпшення умов праці<sup>3</sup>.

3. Великого значення соціальним аспектам у своїй діяльності надає Група Світового банку (передусім Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР) та Міжнародна асоціація розвитку (МАР)). Світовий банк є найбільшим у світі джерелом зовнішнього фінансування послуг у соціальній сфері і розвитку людського капіталу. Зокрема, основна мета діяльності його підрозділів МБРР і МАР – сприяння економічному і соціальному прогресу в країнах, що розвиваються, шляхом підвищення продуктивності праці і поліпшення умов життя. Вперше видатки на соціальні цілі були закладені в бюджеті Світового банку в 1994 р. З того часу в його програмах зростає частка соціальних видатків, які спрямовуються на реалізацію програм у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. В 1996 фінансовому році в стратегію надання допомоги країнам були включені заходи з боротьби з бідністю. Країнам,

<sup>1</sup> Что такое МОТ и чем она занимается? – Женева : Международное бюро труда, 2005. – С. 5.

<sup>2</sup> Глобалізація і безпека розвитку: монограф. / За ред. О. Г. Білоруса. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 572.

<sup>3</sup> Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку: монограф. / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – С. 294.

що опинилися в складних економічних умовах, банк з 1999 р. надає кредити, які спрямовуються на підтримку довгострокових програм структурних соціальних та інституціональних реформ. Цим самим Світовий банк приділяє особливу увагу запобіганню зниження рівня життя й забезпеченню необхідного соціального захисту населення країн, які цього потребують.

4. Міжнародний валютний фонд – активно і на систематичній основі займається проблемами соціальних наслідків програм структурної перебудови з другої половини 1980-х рр. Одна із пріоритетних цілей МВФ – це сприяння збалансованому зростанню міжнародної торгівлі з метою підвищення рівня зайнятості та реальних доходів населення, розвитку виробничих можливостей країн-членів. Окрім цього, МВФ надає технічну допомогу країнам-учасникам, спрямовану на підтримку реформ у сфері соціального забезпечення.

5. Структурні фонди Європейського Союзу (насамперед Європейський соціальний фонд та Європейський фонд регіонального розвитку), інституційні механізми соціального регулювання яких спрямовані на усунення (згладжування) диспропорцій соціально-економічного розвитку на субрегіональному європейському рівні.

Так, Європейський соціальний фонд через стратегічні семирічні програми сприяє удосконаленню й модернізації національних та загальноєвропейського ринків робочої сили. Він надає фінансову підтримку ініціативам Європейського Союзу, спрямованим на скорочення рівня безробіття в регіонах, розбудову галузей, які переживають спад, розвиток людських ресурсів за допомогою перепідготовки кадрів, професійно-технічне навчання молоді, надання допомоги у працевлаштуванні іммігрантам тощо.

Європейський фонд регіонального розвитку фінансує заходи з вирівнювання регіональних соціальних та економічних диспропорцій у країнах та окремих регіонах Європейського Союзу. Основна мета діяльності фонду – цілісна розбудова соціальної сфери європейських країн за допомогою економічних механізмів стимулювання ділової активності в різних регіонах (поліпшення якості бізнес-середовища, збільшення конкурентоспроможності підприємств, розвиток і модернізація села).

Програми та механізми подолання бідності розробляють й інші міжнародні інституції. Зокрема, ОЕСР розробила стратегічний план зменшення бідності у світі на 2015 р., який передбачає такі заходи: забезпечення економічного благополуччя з метою скорочення у два рази кількості людей, що проживають за межею бідності; сприяння со-

ціальному розвитку (перш за все, у сфері освіти, охорони здоров'я та мінімізації жіночої дискримінації); збереження навколишнього середовища.

У процесі глобального регулювання бере участь і Рада Європи, в межах діяльності якої започаткована реалізація програми «Глобалізація без бідності». До реалізації цієї програми долучаються уряди країн, міжурядові і неурядові організації, парламентарі, органи місцевої влади, засоби масової інформації, яких об'єднує спільна мета – ліквідація бідності в усьому світі. Ця кампанія спрямована на пропаганду боротьби із соціальною ізоляцією в Європі і поширення нових концепцій глобального громадянства, що передбачає підвищену увагу до питань прав і безпеки громадян глобального суспільства<sup>1</sup>.

Отже, головною ознакою сучасного міжнародного простору є його організаційно-структурований характер. Формування інституційного механізму подолання глобальної бідності та соціальних асиметрій у сучасних умовах відбуваються інтенсивно, проте незбалансовано і має свої особливості. Зокрема, слабке й неефективне управління та непередбачуваність фінансування зумовлюють неузгодженість у політиці міжнародних інституцій, дублювання функцій і неефективність функціонування всієї системи. Відтак пріоритетним завданням стратегічного розвитку інститутів соціального регулювання на міжнародному рівні є забезпечення злагодженої координації спільних дій у сфері боротьби з глобальною бідністю та формування цілісної системи ефективних заходів з усунення асиметричних ефектів нерівномірності глобального розвитку.

Уже сьогодні серед широкого спектру механізмів подолання глобальної бідності, підвищення рівня добробуту громадян та зменшення нерівності важливе місце посідають міжнародні ініціативи у формі прямої та опосередкованої економічної допомоги країнам, які стикаються з цими проблемами (рис. 1.6).

Найбільш поширеним інструментом міжнародних ініціатив прямої дії є офіційна допомога розвитку (ОДР), що за способом надання поділяється на фінансову, технічну, продовольчу, гуманітарну. При цьому варто зазначити, що цільові орієнтири фінансової та технічної допомоги бідним країнам мають довгостроковий характер і зорієнтовані в основному на усунення нерівностей соціально-економічного розвитку як передумови подолання бідності. В цьому контексті мова іде, перш за все, про формування сприятливого середовища для економічного розвитку

---

<sup>1</sup> Глобалізація і безпека розвитку : монограф. / За ред. О. Г. Білоруса. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 576.

країни, створення можливостей для малозабезпеченого населення у підвищенні добробуту в майбутньому, розширення доступу до послуг у сфері освіти й охорони здоров'я та ін.

Однак ефективність міжнародної (дво- та багатосторонньої) допомоги як одного із зовнішніх механізмів подолання бідності аналітики оцінюють по-різному. Вона залежить не лише від інструментарію її надання, кількості ресурсів та мотивів донорів, але й значною мірою від раціональності її використання країною-реципієнтом. У цьому контексті часто наводяться аргументи про те, що основною причиною і водночас проявом неналежного інституційного забезпечення використання міжнародної економічної допомоги (передусім фінансової) за цільовим призначенням є проблема корупції, яка притаманна практично всім країнам, що розвиваються.

Це вказує на необхідність удосконалення міжнародної політики подолання бідності, спрямованої насамперед на зміну глобального економічного середовища. Адже нинішній підхід до регулювання глобальних процесів має багато недоліків, які лише поглиблюють асиметричні ефекти соціальної нерівності, а саме:

- обмеженість проблемами економічного зростання і фінансової стабільності при одночасно недостатньому рівні уваги до проблем людини (мається на увазі глобальна бідність, зростання нерівності між країнами і всередині країн, ізоляція неімущих людей у бідних країнах, порушення прав людини);

- географічна та галузева незбалансованість зовнішньо-торговельного обміну (через збереження значних торговельних бар'єрів у тих секторах світової економіки, які мають життєво важливе значення для розширення експорту із країн, що розвиваються), за якого домінують найбільш економічно розвинені країни;

- брак глобальних механізмів і політики, спрямованих на гарантування соціально-економічної безпеки, адже багатосторонні угоди сприяли створенню глобальних ринків без врахування їхнього впливу на розвиток людини і динаміку бідності;

- упередженість системи багатосторонніх угод і правил у постановці пріоритетних завдань на користь найбільш розвинутих країн, оскільки структури і процеси прийняття на глобальному рівні регулятивних рішень не є представницькими (найважливіші організаційно-інституційні структури, про які йшлося вище, перебувають під впливом економічно розвинутих і багатих країн, а бідні країни практично не мають можливостей впливати на прийняття рішень);

- несправедливість основних правил торгівлі і фінансів, їхній асиметричний вплив на багаті й бідні країни, брак належних правил у

таких сферах, як глобальна конкуренція, інвестиції й міжнародна міграція, відсутність механізмів, що мають забезпечити обов'язковість дотримання моральних стандартів і прав людини корпораціями і фірмами, а не лише урядами<sup>1</sup>.

Акцентуючи увагу на недоліках механізму глобального врегулювання соціальних проблем, фахівці Всесвітньої комісії із соціальних аспектів глобалізації у доповіді від 2004 р. наголосили:

– діюча система правил, які визначають функціонування глобальної економіки, завдає шкоди інтересам більшості країн, що розвиваються, особливо їхнім бідним верствам населення;

– не досягнуто успіху в розробці злагодженої системи міжнародної економічної і соціальної політики, спрямованої на формування такої моделі глобалізації, яка забезпечить добробут усіх людей<sup>2</sup>.

Саме ці недоліки є основними причинами, що «посилюють нерівний характер соціальних та економічних наслідків глобалізації»<sup>3</sup>. Очевидно, що стратегічним завданням глобального регулювання у новому тисячолітті має стати формування «нового світового порядку» «з людським обличчям»<sup>4</sup>.

З огляду на зазначене, зростає роль опосередкованих механізмів подолання бідності, що лежать в площині зміни глобального фінансового середовища, міжнародної торговельної політики та інституційних механізмів соціалізації економіки як на національному, субрегіональному, так і глобальному рівнях. У Декларації тисячоліття в частині зобов'язань держав-членів ООН визначено такі основні стратегічні завдання щодо формування до 2015 р. глобального економічного партнерства з метою розвитку<sup>5</sup>:

1. Продовжити створення відкритої, регульованої, прогнозованої та недискримінаційної торгової і фінансової системи, що передбачає надання переваги цілям у сфері управління, розвитку і боротьби з бідністю як на національному, так і на міжнародному рівні.

2. Задовольняти особливі потреби найменш розвинутих країн шляхом звільнення експортних товарів з найменш розвинутих країн від тарифів і квот; запровадження розширеної програми полегшення боргового тягаря бідних країн з великою заборгованістю і списання

<sup>1</sup> Детальніше див.: Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку : монограф. / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – С. 295; Глобалізація і безпека розвитку : монограф. / За ред. О. Г. Білоруса. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 576–577.

<sup>2</sup> Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации: Доклад «Справедливая глобализация: создание возможностей для всех». – Женева : Международная организация труда, 2004. – С. 86.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Глобалізація і безпека розвитку : монограф. / За ред. О. Г. Білоруса. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 577.

<sup>5</sup> Офіційний сайт ООН в Україні / <http://www.un.org.ua/ua/millennium-development-goals/about-mdgs>.

офіційного двостороннього боргу; надання більшої ОДР країнам, які спрямовані на зменшення рівня бідності.

3. Комплексно вирішувати проблеми зовнішньої заборгованості країн, що розвиваються, за допомогою національних і міжнародних заходів, щоб у майбутньому рівень заборгованості сягнув прийняттого рівня.

4. У співпраці з країнами, що розвиваються, розробляти і впроваджувати стратегії, які дають змогу молоді знайти гідну і продуктивну роботу.

5. У співпраці з фармацевтичними компаніями зробити доступними недорогі ліки для населення.

6. У співпраці з приватним сектором вживати заходів для того, щоб усі могли користуватися новими технологіями, насамперед інформаційно-комунікаційними.

Узагальнюючи викладене вище, можемо констатувати, що подолання глобальної бідності – надзвичайно складне завдання, яке потребує активізації міжнародних ініціатив та використання інструментів міжнародної економічної політики, зорієнтованої на зміну глобального макроекономічного середовища та позитивну трансформацію в бідних країнах. Адже, як справедливо зазначає В. Адамик, «беззаперечним залишається факт, що окремі країни не в змозі самостійно гідно відповісти на виклики ринків, які глобалізуються»<sup>1</sup>. Мова іде, перш за все, про подолання нееквівалентності зовнішньої торгівлі та стабілізацію зовнішньоторгової ситуації, які залишаються актуальними проблемами для багатьох країн, що розвиваються.

Зрозуміло, що уникнути бідності взагалі неможливо, як неможливо її подолати. Проте це явище має бути контрольованим і регульованим, бо соціальною проблемою бідність стає тоді, коли виходить з-під контролю, набуває форм застійної і хронічної. Безумовно, можна вжити глобальних заходів для управління найскладнішими проблемами глобальної бідності, проте тривалий час боротися із зuboжінням і нерівністю можна лише за допомогою апарату національних режимів соціального забезпечення і вдавшись до певної макроекономічної політики. Тому національні уряди залишаються чи не єдиним ефективним інститутом у механізмі боротьби з проблемою бідності та нерівномірного розвитку.

---

<sup>1</sup> Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / За ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва. – К. : Знання, 2007. – С. 194.

### 1.3. Бідність як об'єкт фінансового забезпечення в Україні

Незважаючи на те, що явище бідності спостерігається у будь-якому, навіть найбільш розвиненому суспільстві, в Україні воно характеризується особливою гостротою. Кризовий стан економіки нашої держави на початку 90-х рр. ХХ ст. призвів до суттєвого погіршення умов проживання переважної більшості населення. Соціальні потрясіння, які спостерігалися у цей період, були наслідком глибокої економічної кризи, що зумовила різке скорочення реальних доходів населення і значне зростання рівня безробіття, а також виникнення гіперінфляційних процесів на вітчизняному ринку. Суттєві негативні наслідки для населення в цей період спричинило також знецінення їхніх заощаджень. У таких умовах рівень життя в Україні значною мірою знизився. Так, за період з 1990 по 2000 р. у світовому рейтингу за величиною індексу людського розвитку, який визначає Організація Об'єднаних Націй, наша держава перемістилась з 45-го на 80-те місце серед 173 країн, посівши у 2007 р. лише 78 місце<sup>1</sup>. За рейтингом якості життя, який визначає авторитетний міжнародний журнал «Економіст» («The Economist»), у 2007 р. Україна була на 98 місці зі 111 країн, а за індексом щастя Фонду нової економіки – на 174-му зі 178 країн<sup>2</sup>. Закономірним наслідком низького рівня життя є коротка очікувана тривалість життя в Україні, яка становить близько 66 років, що на 11 років менше, ніж у Німеччині, на 12 років – ніж у Франції та Швеції, а також менше, ніж у найближчих європейських сусідів – Польщі, Угорщини, Болгарії й Словаччини<sup>3</sup>. Вважаємо, що дуже низький показник очікуваної тривалості життя – це об'єктивне та достовірне узагальнене свідчення значного поширення явища бідності в нашій державі.

Динаміка рівня бідності в Україні на основі застосування основних об'єктивних критеріїв характеризується деякою нерівномірністю (табл. +1.3). Впродовж 1999–2007 рр. відбулося радикальне скорочення рівня абсолютної бідності за всіма критеріями. Так, частка населення, вартість добового споживання якого не перевищує 4,30 дол. США за ПКС (паритетом купівельної спроможності), поступово зменшувалася кожного року досліджуваного періоду з 14,0% у 1999 р. до 1,0% у 2007 р., що є природним рівнем бідності. Вказана межа абсолютної бідності рекомендована ООН для вимірювання цього явища у країнах Центральної та Східної Європи, а також у країнах СНД<sup>4</sup>. З метою

<sup>1</sup> Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. – К.: ПРООН. – 2008. – С. 19.

<sup>2</sup> Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. – К., 2008. – С. 11.

<sup>3</sup> Проект концепції гуманітарного розвитку України від 14.03.2008 р. Розроблено Робочою групою за науково-методичного та організаційного забезпечення Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>

<sup>4</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 8.

врахування цінових відмінностей між різними державами і забезпечення коректного міжнародного порівняння показників бідності доцільно застосовувати спеціальні коефіцієнти перерахунку ПКС. Варто зазначити, що у 2008 р. та в 2009 р. рівень бідності визначений за критерієм Світового банку значно зріс відповідно до 3,8% і 4,5%. Проте ця тенденція була спричинена зміною межі бідності з 4,30 дол. США до 5,05 дол. США.

Таблиця 1.3

**Рівні бідності в Україні за основними критеріями її визначення у 1999–2007 рр.<sup>1</sup>**

| Критерій бідності  | Роки |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Вартість добового споживання в розрахунку на умовного дорослого нижча, ніж 4,30 дол. США за ПКС                      | 14,0 | 11,9 | 11,0 | 6,9  | 3,7  | 3,2  | 1,3  | 1,0  | 1,0  | 3,8* | 4,5* |
| Середньодушові сукупні витрати на місяць нижчі, ніж прожитковий мінімум  | ...  | 80,2 | 82,7 | 83,3 | 76,2 | 65,6 | 55,3 | 50,9 | 29,3 | 19,9 | 22,0 |
| Споживання нижче, ніж 75% від його медіанного рівня в розрахунку на умовного дорослого (офіційна межа) у тому числі: | 27,7 | 26,4 | 27,2 | 27,2 | 26,6 | 27,3 | 27,1 | 28,1 | 27,3 | 27,0 | 28,0 |
| міське населення   | 27,1 | 25,4 | 24,7 | 23,6 | 21,5 | 23,5 | 23,2 | 23,0 | 22,1 | 21,5 | -    |
| сільське населення   | 29,2 | 28,7 | 32,3 | 34,3 | 36,7 | 35,0 | 35,2 | 38,4 | 37,9 | 38,2 | -    |

<sup>1</sup> Складено на основі [Бідність в Україні. Консультативна робота. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. – К., 2004. – С. 19–20; Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. – К.: ПРООН. – 2008. – С. 74–75; Рівень життя населення України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черенько та ін.]; за ред. Л. М. Черень; НАН України; Ін-т демографії та соціол. дослід.; Держ. ком. статистики України. – К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – с. 327; Соціально-економічне становище домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

\*\*В 2008 р. Світовий Банк здійснив перехід від критерію 4,30 до 5,05 дол. США.



Позитивна динаміка спостерігається також у рівні бідності, визначеному на основі зіставлення середньодушових сукупних витрат на місяць із величиною прожиткового мінімуму. Зазначений показник зменшився з 80,2% у 2000 р. до 50,9% у 2006 р. Скорочення рівня бідності швидкими темпами, визначеного за цим критерієм, відбулося в 2007 р., коли названий показник досяг 29,3%. В наступні роки досліджуваного періоду рівень бідності скоротився до 19,9% у 2008 р. і 22,0% у 2009 р. Нерівномірність динаміки рівня бідності, визначеного за межею прожиткового мінімуму в умовах значно менших змін інших показників бідності, підтверджує тезу про значний вплив суб'єктивних чинників, пов'язаний з адміністративним способом встановлення прожиткового мінімуму. Враховуючи те, що прожитковий мінімум охоплює лише видатки на забезпечення найбільш необхідних життєво важливих потреб, той факт, що донедавна витрати половини населення країни були менші від цього рівня, засвідчує надзвичайно високу гостроту проблеми бідності в Україні.

На відміну від абсолютної бідності, яка має тенденцію до скорочення, рівень відносної бідності в останні роки залишається майже на незмінному високому рівні. Офіційний показник бідності в Україні, який визначається як 75% від медіанного рівня споживання, у 2009 р. становив 28,0%, що є одним із найбільших значень останніх років (більший рівень бідності був лише у 2006 р. і становив 28,1%). Відсутність позитивних зрушень у скороченні відносної бідності вказує насамперед на недостатню дієвість заходів щодо перерозподілу доходів між економічними суб'єктами. В умовах стабільності показників відносної бідності простежується відмінна динаміка цього показника стосовно міського та сільського населення. Так, відносна бідність серед міського населення протягом досліджуваного періоду помітно скоротилася: з 27,1% у 1999 р. до 21,5% у 2008 р., але бідність сільського населення значно зростає: з 29,2% у 1999 р. до 38,2% у 2008 р. (табл. 1.3). Вказана тенденція підтверджує поглиблення диференціації рівня життя населення залежно від місця проживання.

Значні відмінності в рівні бідності спостерігаються не лише міжміським і сільським населенням, але й також між домогосподарствами, які проживають у різних регіонах України. Впродовж досліджуваного періоду найнижчий рівень бідності був зафіксований у м. Києві, причому у 2001–2007 рр. він був у 3,2–5,1 разу менший, ніж загалом по країні. Регіони, в яких спостерігався найвищий рівень офіційної бідності доволі часто змінювалися. Так, у 2001–2002 рр. найбільшого рівня бідності було допущено у Закарпатській області – відповідно 46,6 і 59,0%. В 2003–2005 рр. найвищий рівень бідності був у Рівненській області і становив 43,9–50,2%. У 2006 р.

максимальний рівень бідності був зафіксований у Волинській області – 50,7%, а в 2007 р. – у Кіровоградській області – 45,6%. Таким чином, проведений аналіз показує, що в окремих регіонах рівень бідності перебуває на значно вищому рівні, ніж у середньому в Україні, внаслідок їхнього нерівномірного соціально-економічного розвитку.

Динаміка рівня бідності в окремих областях дуже нестабільна. Максимальне значення рівня бідності в Україні у 2000 р., яке спостерігалось у Миколаївській області – 44,9% за три роки зменшилося в 4,2 разу. У Закарпатській області рівень бідності протягом чотирьох років скоротився у 2,6 разу з максимального значення 59,0% у 2002 р. до 22,3% у 2006 р. Можна навести також факти стрімкого зростання рівня бідності в окремих регіонах – у Миколаївській області за один рік – з 2003 р. по 2004 р. рівень бідності зріс у 2,2 разу, в Київській області з 2004 р. по 2006 р. зазначений показник збільшився в 1,7 разу. Висока нестабільність рівня бідності пояснюється насамперед невисоким показником глибини бідності. В таких умовах обсяги фінансових ресурсів великої кількості людей наближені до межі бідності, внаслідок чого навіть невелике збільшення доходів домогосподарств призводить до перетину межі бідності і зменшення її рівня. Високий динамізм зміни рівнів бідності в регіонах, вказує також на значний потенціал вирішення проблеми бідності в масштабах усієї країни.

Успішне вирішення такої складної та багатогранної проблеми, як бідність, потребує застосування комплексного підходу до фінансового забезпечення. Важливе значення при цьому має детальне дослідження об'єкта фінансового забезпечення, оскільки це дасть змогу виокремити найбільш суттєві проблеми і сформулювати систему конкретних завдань, для виконання яких доцільно сконцентрувати фінансові ресурси. До того ж, продуктивним буде застосування тієї чи іншої комбінації елементів фінансового забезпечення, залежно від наявних характеристик явища бідності в Україні. З огляду на сказане вище, доцільно ґрунтовно дослідити специфічні риси бідності в нашій державі та на концептуальному рівні розробити оптимальний механізм фінансового забезпечення подолання цього явища.

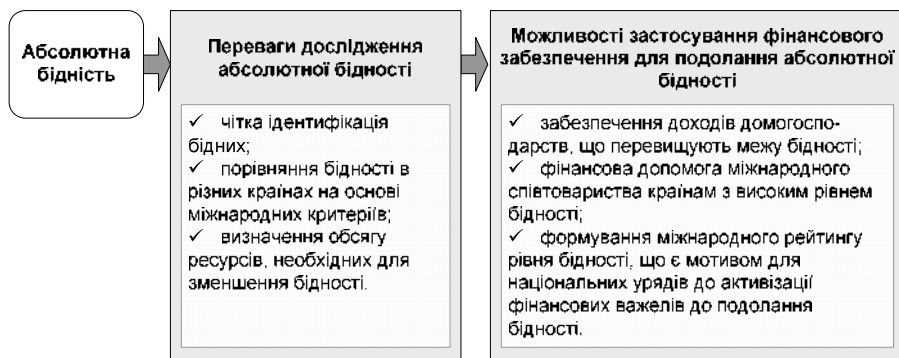
Зважаючи на багатоаспектність явища бідності, звичайно, застосовують низку індикаторів для визначення його параметрів. На основі використання багатого арсеналу методик дослідження проблеми бідності, залежно від обраного критерію, можна встановити індикатори абсолютної і відносної бідності, а також бідності за умовами життя. При цьому можливе застосування як об'єктивного, так і суб'єктивного оцінювання бідності. Важливе значення при дослідженні величини бідності має врахування

доходів або можливостей людей<sup>1</sup>. Лише на основі поєднання результатів оцінювання бідності, одержаних на основі використання різних методик, можна найповніше з'ясувати властивості цієї проблеми.

Дослідження масштабності проблеми бідності проводять на основі аналізу як рівня бідності, так і її глибини. Рівень бідності характеризує частку осіб у суспільстві, які належать до цієї категорії. Аналіз глибини бідності дає змогу встановити відхилення обсягу ресурсів домашніх господарств від встановленої межі бідності.

Важливе значення для дослідження фінансового забезпечення подолання бідності має оцінювання абсолютної бідності. На основі цього підходу можна порівнювати проблеми бідності, абстрагуючись здебільшого від специфіки функціонування суспільства як у часовому, так і в просторовому вимірі, яка переважно дуже складно піддається об'єктивному кількісному визначенню.

У процесі фінансового забезпечення подолання бідності встановлення її абсолютного рівня має важливе значення. Насамперед ідентифікація бідних на основі такого підходу дає змогу порівнювати рівень бідності в різних країнах (рис. 1.7). При цьому переважно застосовують міжнародну межу бідності. На основі такого порівняння здебільшого міжнародні фінансові інституції визначають країни з найвищим рівнем бідності, що спонукає світове співтовариство спрямовувати фінансові ресурси для вирішення найгостріших соціальних проблем. До того ж формування рейтингів країн за показником рівня бідності спонукає також національні уряди активізувати фінансові важелі подолання бідності у цих країнах.



**Рис. 1.7. Особливості застосування фінансового забезпечення заходів для подолання абсолютної бідності.**

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 7.

Ще однією важливою перевагою визначення величини абсолютної бідності є можливість застосовувати фінансове забезпечення безпосередньо для надання допомоги малозабезпеченим. Для цього використовують показник прожиткового мінімуму. В окремих країнах офіційну межу бідності встановлюють саме на рівні прожиткового мінімуму. Отже, особи, доходи яких менші, ніж ця межа, вважаються бідними. Прожитковий мінімум здебільшого розраховують на основі мінімального обсягу ресурсів, необхідного для забезпечення потреби у харчуванні, промислових товарах і послугах.

Важливе значення для населення має створення умов для одержання доходів, вищих від межі абсолютної бідності, що таким чином убезпечує людей від скрутного матеріального становища. З огляду на важливість цього положення у Конституції України закріплено норму про те, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом<sup>1</sup>. Офіційне трактування прожиткового мінімуму наведено в Законі України «Про прожитковий мінімум». У вказаному документі цей термін трактується як вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості<sup>2</sup>.

Величину абсолютної бідності можна визначати на основі оцінювання доходів або видатків домашніх господарств. У розвинутих країнах, як правило, пріоритет віддають використанню даних щодо доходів домашніх господарств. Проте у країнах з транзитивною економікою, де неформальний сектор економіки становить велику частку, дані про доходи занижені. З огляду на зазначене науковці обґрунтовують доцільність використання відомостей щодо видатків як більш надійного способу дослідження рівня добробуту домашніх господарств<sup>3</sup>.

Результати дослідження абсолютної бідності можуть бути як основою для застосування фінансового забезпечення подолання бідності, так і використовуватись для оцінювання його результативності. Найважливішими показниками встановлення результативності фінансового забезпечення подолання абсолютної бідності, на нашу думку, є рівень і глибина абсолютної бідності.

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Офіц. вид. – К.: Право, 1996. – Ст. 46.

<sup>2</sup> Закон України «Про прожитковий мінімум» станом на 01.06.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> – Ст. 1.

<sup>3</sup> Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М.: Формула права, 2007. – С. 17.

Суб'єктивність визначення межі абсолютної бідності значно ускладнює застосування цього показника у процесі фінансового забезпечення подолання бідності. Встановлення прожиткового мінімуму на нижчому рівні, ніж це об'єктивно обґрунтовано, призводить до того, що фіксується занижений рівень бідності. Навпаки, наслідком необґрунтованого завищення межі абсолютної бідності стають її більші показники. Таким чином, при фінансовому забезпеченні подолання абсолютної бідності потрібно враховувати ризики помилкового встановлення межі абсолютної бідності. Практика встановлення межі абсолютної бідності дає змогу вченим зробити висновок про наявність значного впливу політичних чинників на цей процес<sup>1</sup>, що негативно позначається на об'єктивності показника абсолютної бідності.

Адміністративне встановлення межі абсолютної бідності в умовах циклічного розвитку економіки та постійної зміни цін призводить до виникнення часового лагу між настанням реальної потреби у зміні межі бідності й прийняттям необхідного рішення. З огляду на це можна стверджувати про наявність як суб'єктивних, так і об'єктивних чинників відхилення межі абсолютної бідності від реальної величини, наслідком чого є викривлення показників абсолютної бідності.

При формуванні фінансового забезпечення подолання бідності доцільно враховувати показники відносної бідності. Застосування цього підходу передбачає порівняння ресурсів домашніх господарств з певною часткою середньої величини ресурсів населення або їхнього медіанного рівня. Більшість науковців схиляється до застосування медіанного рівня ресурсів, оскільки вимір цього показника більш точний, а також більш правильний у нормативному змісті, оскільки бути бідним – це означає перебувати поза суспільством, представники якого ведуть звичайний спосіб життя, що не залежить від становища багатих<sup>2</sup>. Такий спосіб визначення бідності дає змогу відмежувати його від показника нерівності.

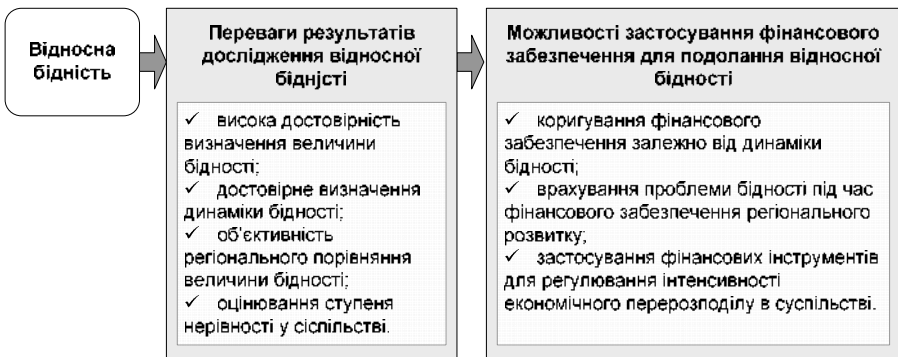
При вимірюванні відносної бідності можна уникнути деяких проблем, які виникають у процесі визначення абсолютного рівня бідності. Оскільки ж межа відносної бідності встановлюється як певна частка середнього або медіанного обсягу ресурсів домашніх господарств, то відсутні ризики, пов'язані із суб'єктивністю розрахунку прожиткового мінімуму. До того ж, варто зазначити, що межа відносної бідності – динамічна величина, яка сприяє оперативному фіксуванню зміни рівня життя населення. З огляду на це інформація про відносний рівень

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 8.

<sup>2</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черенько та ін.]; за ред. Л. М. Черенько. – К. : ТОВ "Вид-во «Консультант», 2006. – С. 309.

бідності є більш об'єктивною і краще захищеною від маніпулювання владними інститутами порівняно з даними про обсяг абсолютної бідності.

За результатами дослідження цього аспекту бідності можна одержати важливу інформацію про величину бідності, динаміку бідності та регіональні відмінності її показників, а також про ступінь нерівності у суспільстві (рис. 1.8). У процесі такого дослідження доцільно визначити ризики бідності, вивчати її поширеність у регіональному розрізі й ін. Вказані відомості характеризуються високим рівнем об'єктивності та достовірності.



**Рис. 1.8. Специфіка використання фінансового забезпечення для зниження відносної бідності.**

Враховуючи переваги інформації про відносну бідність, багато розвинутих країн офіційну межу бідності встановлюють саме за допомогою цього методу. Так, у країнах Європейського Союзу бідними вважають осіб, грошові доходи яких становлять менше, ніж 60% від медіанного рівня грошових доходів<sup>1</sup>. Схожий підхід використовують деякі країни СНД<sup>2</sup>. В Україні офіційна межа бідності встановлюється на основі відносного критерію зарахування різних верств населення до категорії бідних, який розраховується за фіксованою часткою середньодушових витрат – 75% від медіанного рівня сукупних витрат у розрахунку на умовного дорослого<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Комітет статистики Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

<sup>2</sup> Синицина И. Бедность и пути преодоления в странах СНГ / И. Синицина // Эковест. – 2006. – № 5. – С. 136.

<sup>3</sup> Методика комплексної оцінки бідності. Затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету статистики України, Національної академії наук України 05.04.2002 р. № 171/238/100/149/2нд // Офіційний вісник України. – 2002. – № 18.

При формуванні фінансового забезпечення подолання відносної бідності доцільно враховувати високу складність чіткої ідентифікації бідних. Через це доволі складно застосовувати фінансове забезпечення для поліпшення матеріального становища конкретних незаможних людей для того, щоб скорочувати масштаби бідності у країні. З огляду на зазначене фінансові ресурси потрібно спрямовувати не тільки для забезпечення прожиткового мінімуму осіб, а й для мінімізації дії чинників, що спричиняють бідність.

Відомості про відносну бідність необхідно враховувати насамперед під час загального коригування фінансового забезпечення подолання бідності. Дані про відносну бідність – важливий індикатор при фінансуванні регіонального розвитку. Крім цього, показники рівня та глибини відносної бідності можуть бути основою для прийняття рішень щодо коригування ступеня перерозподілу в суспільстві (рис. 1.8). Таким чином, на основі динаміки зазначених показників можна зробити висновок про результативність фінансового забезпечення подолання відносної бідності.

Під час фінансового забезпечення суспільних потреб завжди велику цінність має оцінювання самими індивідами цього процесу. Ось чому всі розвинуті країни застосовують суб'єктивне оцінювання бідності. За результатами такого дослідження одержують інформацію про величину частки осіб, які зараховують себе до категорії бідних. Це спостереження цінне насамперед тим, що воно дає змогу визначити рівень соціальної напруженості в суспільстві, спричиненої проблемою бідності<sup>1</sup>.

Проведення дослідження суб'єктивної бідності передбачає, зокрема, надання респондентам права самостійного встановлення межі бідності. За результатами аналізу відповідей респондентів можна зробити висновок про суспільно прийнятний рівень мінімальних доходів, які забезпечують небідну життєдіяльність. Проте у цьому разі варто мати на увазі, що існує залежність мінімального обсягу доходів від фактичних доходів домашніх господарств<sup>2</sup>. Ось чому потрібно виявляти обережність у трактуванні одержаних результатів щодо рівня межі бідності.

Вплив фінансового забезпечення безпосередньо на подолання суб'єктивної бідності вкрай обмежений. Оскільки показник цієї форми бідності характеризує загальний стан економічного добробуту індивідів, фінансове забезпечення варто орієнтувати на поліпшення загального

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 26.

<sup>2</sup> Равайон М. Сравнительные оценки бедности. Статистические исследования уровня жизни населения. Рабочий документ № 88 R / М. Равайон. – Вашингтон : Всемирный банк, 1999. – С. 36.

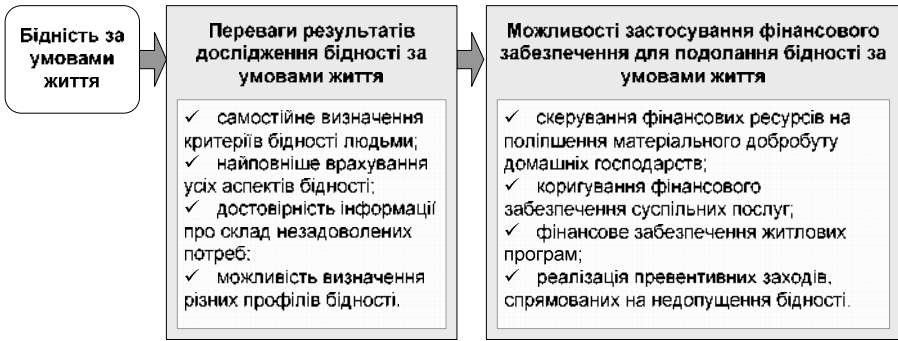
добробуту суспільства. При цьому слід враховувати, що оцінювання власного матеріального становища населення здійснює на основі порівняння реального стану з тим, який воно вважає прийнятним. Через це бажаного скорочення суб'єктивної бідності можна досягти шляхом розширення фінансових ресурсів домашніх господарств і поліпшення умов проживання людей, а також шляхом створення умов для повноцінної реалізації особистих здібностей. Таким чином, динаміку показника суб'єктивної бідності доцільно використовувати як індикатор об'єктивного оцінювання громадськістю загальної результативності фінансового забезпечення подолання бідності у країні.

Велике значення для ефективності фінансового забезпечення подолання бідності має комплексність впливу фінансових важелів на всі чинники бідності. Найповніше дослідження усіх аспектів цього явища, відповідно до сучасного широкого трактування терміна бідності, можна провести шляхом застосування деприваційного методу. Використання такого підходу дає змогу одержати інформацію про депривації у найрізноманітніших сферах життєдіяльності. Отже, найважливішого значення при формулюванні концептуальних підходів до фінансового забезпечення комплексного вирішення проблеми бідності, на наш погляд, варто надавати результатам вивчення бідності за умовами життя.

Результати дослідження бідності за умовами життя, на відміну від інших методів, мають низку переваг. З огляду на те, що індивідам надається право самостійного визначення критеріїв бідності, можна одержати інформацію щодо консолідованого розуміння ознак бідності. Формування широкого спектра параметрів бідності забезпечує найповніше врахування усіх аспектів бідності. Процедура проведення дослідження бідності за умовами життя дає змогу одержати достовірну інформацію про склад незадоволених потреб, на основі чого можна визначати різні чинники бідності (рис. 1.9).

Встановлення складу незадоволених потреб – дієвий орієнтир для коригування фінансового забезпечення подолання бідності. В цьому разі є можливість чіткіше окреслити пріоритети поліпшення матеріального добробуту домашніх господарств. За підсумками дослідження умов життя людей можна визначити проблеми доступності найважливіших соціальних послуг, зокрема охорони здоров'я, освіти та ін. і на цій основі коригувати фінансове забезпечення вказаних галузей національної економіки. Наявність об'єктивної інформації про склад депривації є доброю основою для розробки та фінансового забезпечення житлових програм як невід'ємного елементу подолання бідності (рис. 1.5).





**Рис. 1.9. Потенціал фінансового забезпечення мінімізації бідності, визначеної за умовами життя.**

Визначаючи концептуальні основи фінансового забезпечення подолання бідності, важливо з'ясувати склад основних суспільних потреб, відсутність яких є причиною бідності. Для цього проводять детальні соціологічні дослідження, у процесі яких люди самостійно визначають перелік найважливіших потреб. У всьому світі, навіть у країнах з ефективними системами формування статистичної інформації, дослідження вважаються незалежними і достовірними джерелами інформації для вимірювання рівня бідності<sup>1</sup>. Незважаючи на важливість вказаного методу дослідження бідності, в Україні комплексне соціологічне дослідження проблеми бідності досі не проводилося. Наявні статистичні джерела містять лише обмежену кількість запитань, зокрема в офіційних статистичних збірниках наводиться інформація щодо окремих запитань про депривації за різними блоками обстеження (склад і структуру споживання, володіння товарами тривалого користування, стану житлових умов та ін.), але не сформований спеціальний блок запитань, який би давав узагальнену інформацію щодо необхідності певних речей для населення та їхньої фактичної наявності<sup>2</sup>.

Для обґрунтування пріоритетних напрямків спрямування фінансових ресурсів з метою подолання бідності важливо з'ясувати найважливіші життєві умови, відсутність яких спричиняє бідність. В Україні офіційне дослідження громадської думки щодо сприйняття ознак бідності й наявності депривацій вперше було проведено у жовтні 2007 р. У процесі дослідження передбачалося вивчення думки респондентів щодо 46 ознак бідності, які висвітлювали такі напрямки: економічна депривація

<sup>1</sup> Предложения по стратегии социальной защиты // Общество и экономика. – 2007. – № 4. – С. 49.

<sup>2</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черненко та ін.]; за ред. Л. М. Черненко. – К.: ТОВ «Вид-во «Консультант», 2006. – С. 312.

(за харчуванням, за непродовольчими товарами, за житловими умовами, у сферах охорони здоров'я, освіти та відпочинку, за можливостями задоволення через нестачу коштів інших важливих потреб) і розвиток інфраструктури як ознаки географічної доступності послуг та бар'єрів негеографічного характеру, які визначають позбавлення за доступністю необхідних благ<sup>1</sup>.

За результатами дослідження громадської думки українського суспільства було встановлено, що найбільша частка респондентів (98,4%) пов'язувала бідність з недостатністю коштів для того, щоб не відмовляти собі в найбільш необхідних недорогих продуктах харчування. Дещо менша частина людей ознаками бідності вважала недостатність коштів для придбання найбільш необхідного одягу та взуття (близько 95%). На думку понад 91% домогосподарств явище бідності характеризується, зокрема, відсутністю телевізора й холодильника. Переважна частина населення (понад 90%) важливе значення в забезпеченні невідомого існування надає наявності мінімальних житлових умов. Понад 95% респондентів ознаками бідності вважали недостатність коштів для оплати необхідних медичних послуг та придбання ліків, які призначив лікар, і медичного приладдя, а також понад 90% осіб стверджували, що такою ознакою є брак коштів для отримання будь-якої професійної освіти. Аналіз результатів опитування домашніх господарств дає підстави зробити висновок про високу суспільну важливість розвинутої інфраструктури. Так, значна частина респондентів (92–96%) ознаками бідності вважала відсутність поблизу житла медичної установи, аптеки, дошкільних закладів, об'єктів роздрібної торгівлі та відділень зв'язку і відсутність у населеному пункті закладів, які надають побутові послуги, а також відсутність регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом з більш розвинутою інфраструктурою.<sup>2</sup>

Комплексне дослідження складу депривацій у сучасних умовах, яке проводили російські вчені, передбачало, зокрема, соціологічні опитування населення двох російських міст, а також російських і західних експертів<sup>3</sup>. За підсумками цього дослідження було визначено ознаки бідності, пов'язані з харчуванням і необхідними продуктами гігієни, забезпеченням сезонним одягом та взуттям, найбільш необхідними товарами довгострокового користування (телевізор, холодильник і найпростіші меблі). Серед соціальних послуг найважливіше значення

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>2</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Держ. ком. статистики. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>3</sup> Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению: Коллективная монография. / [А. Маколи, М. А. Можина, Л. Н. Овчарова и др.]. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – С. 46.

надавалося охороні здоров'я. До ознак бідності було зараховано неможливість без надмірних боргів організувати похорон близьких родичів. Респонденти виокремили блок ознак для сімей з дітьми (вони не мають змоги купувати дітям фрукти, новий одяг і взуття відповідно до їхнього зростання і хоча би зрідка солодощі, давати дітям гроші на харчування у школі й оплачувати їхнє перебування в дошкільних закладах).<sup>1</sup>

Доволі неординарною щодо ознак бідності є експертна позиція постійного представника Програми розвитку ООН і координатора ООН в Україні Ф. О'Доннелла, який виокремлює такі ознаки бідності: неможливість користування повним спектром основних прав людини; неможливість розширення повноважень через відсутність дієвого права голосу в політиці; низький рівень справедливості через нерівний доступ, незнання, упередженість і корупцію судової влади; зловживання владою та неефективне застосування законів; інституційне виключення з процесу прийняття рішень; низький рівень знань через ізоляцію та (або) хабарництво у сфері освіти і засобів масової інформації; обмеження свободи вибору через відсутність механізмів гарантування прав споживачів; низький рівень доступу через віддаленість, застарілість і ненадійність послуг; відсутність інституційної прозорості; непрозорість політики через надто складну ієрархію влади та викликану цим незрозумілість її діяльності; нерівність, маргіналізація й соціальне виключення<sup>2</sup>.

Продуктивною щодо визначення найважливіших потреб людини, які найчіткіше визначають явище бідності, є позиція вітчизняної дослідниці Л. Черенько, яка до таких потреб зараховує: можливість вести здоровий спосіб життя; якісне медичне обслуговування; доступність якісної освіти; побутові умови для нормального життя; доступ до зайнятості відповідно до набутої освіти і кваліфікації<sup>3</sup>.

Певним узагальненням доволі обширного переліку благ, неможливість задоволення яких вказує на бідність, стала позиція сучасного німецько-британського соціолога Р. Дарендорфа. Так, суспільну обділеність людей, на думку цього вченого, спричиняє відсутність у них основних життєвих шансів, до яких належать основні права всіх

---

<sup>1</sup> Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению: коллективная монограф. / [А. Маколи, М. А. Можина, Л. Н. Овчарова и др.]. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – С. 48–50.

<sup>2</sup> Вітальна промова Френсіса М. О'Доннелла, Постійного представника ПРООН і Координатора системи ООН в Україні на Міжнародній конференції з питань подолання бідності 16 квітня 2008 року, Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua>.

<sup>3</sup> Черенько Л. М. Проблеми бідності в Україні: методи визначення та напрями подолання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Л. М. Черенько. – К., 2000. – С. 5.

громадян, рівень умов життя, гарантований основний дохід і загально-доступні суспільні послуги<sup>1</sup>.

Російський професор В. Бобков обґрунтовує доцільність використання комплексного підходу до оцінювання бідності на основі співставлення доходів домогосподарств з прожитковим мінімумом та даних щодо забезпеченості житлом. Він розмежовує бідні прошарки населення на три групи бідних за показниками поточних доходів і даних щодо забезпеченості житлом. При цьому згаданий вчений виокремлює групу бідних осіб, в яких, незважаючи на наявність доходів, що перевищують рівень прожиткового мінімуму, не задоволені мінімальні житлові потреби<sup>2</sup>. Професор В. Кравченко також вважає, що житло є базовою людською цінністю, оскільки від якості житла значною мірою залежать настрої людей, їхнє ставлення до влади, рівень здоров'я та освіти громадян, характер проведення вільного часу і ще багато іншого<sup>3</sup>.

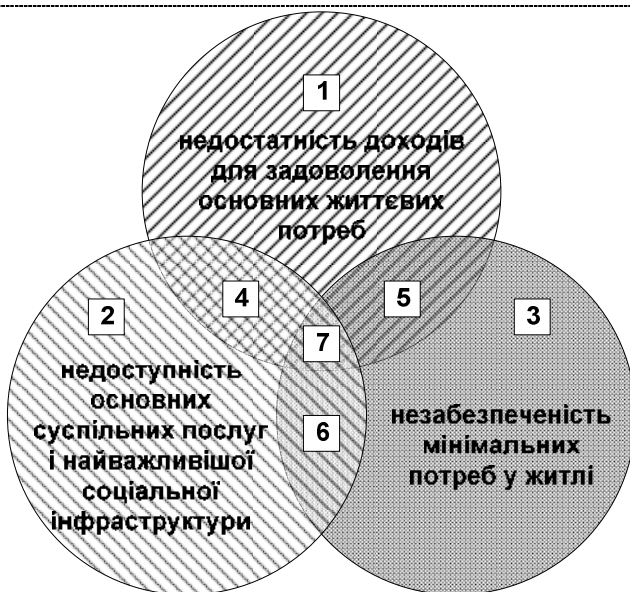
Враховуючи суспільну думку щодо складу депривацій, а також позицію з цього приводу провідних науковців, доцільно визначити найважливіші суспільні потреби, задовольнити які можна завдяки використанню фінансових ресурсів. З метою теоретичного обґрунтування застосування фінансових важелів подолання бідності і забезпечення максимальної ефективності фінансування заходів, спрямованих на мінімізацію цього явища, групування найважливіших ознак бідності потрібно проводити з урахуванням закономірностей фінансування заходів щодо зменшення їхнього впливу. На нашу думку, варто визначити такі групи ознак бідності, які мають значні відмінності у фінансовому забезпеченні їхньої мінімізації: 1) недостатність доходів для задоволення основних життєвих потреб; 2) недоступність основних суспільних послуг і найважливішої соціальної інфраструктури; 3) незабезпеченість мінімальних потреб у житлі. З урахуванням наявності тих чи інших комбінацій ознак бідності, можна виокремити сім категорій бідного населення (рис. 1.10).

---

<sup>1</sup> Дарендоф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у XXI ст. / Ральф Дарендоф; пер. з нім. А. Орган. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 21.

<sup>2</sup> Бобков В. Российская бедность: измерение и пути преодоления / В. Бобков // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 29–30.

<sup>3</sup> Кравченко В. І. Фінансування будівництва житла: новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 32.



1. Домогосподарства (особи), яким доходів не вистачає для задоволення основних життєвих потреб.

2. Домогосподарства (особи), для яких не доступні основні суспільні послуги і найважливіша соціальна інфраструктура.

3. Домогосподарства (особи), мінімальні потреби в житлі яких не забезпечені.

4. Домогосподарства (особи), яким грошей недостатньо для задоволення основних життєвих потреб і які не мають доступу до основних суспільних послуг та найважливішої соціальної інфраструктури.

5. Домогосподарства (особи), яким грошей недостатньо для задоволення основних життєвих потреб і не забезпечені мінімально необхідним житлом.

6. Домогосподарства (особи), які не мають доступу до основних суспільних послуг і найважливішої соціальної інфраструктури та не забезпечені мінімально необхідним житлом.

7. Домогосподарства (особи), яким грошей недостатньо для задоволення основних життєвих потреб, і які не мають доступу до основних суспільних послуг та найважливішої соціальної інфраструктури і незабезпечені мінімально необхідним житлом.

**Рис. 1.10. Групи основних життєвих потреб, незадоволеність яких спричиняє бідність, і категорії бідних.**

На основі аналізу переліку основних депривацій можна зробити висновок, що однією з груп ознак бідності є недостатність фінансових ресурсів для придбання потрібних продуктів харчування, найбільш необхідних промислових товарів і послуг. Для цього домашнім

господарствам необхідно мати певний обсяг фінансових ресурсів для задоволення основних життєвих потреб. При цьому можливе застосування різних підходів до визначення мінімально необхідної величини доходів, незабезпеченість яких вказує на бідність, у межах концепції як абсолютної, так і відносної бідності.

З огляду на закономірності функціонування економіки та інституційне середовище життєдіяльності суспільства доходимо висновку про те, що тільки частину потреб можна забезпечити за рахунок фінансових ресурсів самих домашніх господарств. Проаналізувавши склад найважливіших депривацій, неважко виявити наявність у ньому суспільних благ, придбання яких окремими індивідами є неможливим. Такі характеристики властиві насамперед соціальній інфраструктурі – дорогам, мостам, громадському транспорту, об'єктам торгівлі та послуг тощо. Отже, фінансове забезпечення заходів щодо підвищення доступності найбільш необхідної соціальної інфраструктури для населення є важливим чинником мінімізації бідності.

Зважаючи на сучасне трактування явища бідності, а також на суспільне визначення складу депривацій, варто виокремити групу потреб, можливості для задоволення яких мають бути однакові у кожної людини. З метою досягнення соціальної справедливості у країні важливо забезпечити рівний доступ до таких суспільних послуг, відсутність яких спричиняє бідність. На основі дослідження складу депривацій доходимо висновку про те, що такими послугами є насамперед охорона здоров'я та освіта.

Результати останніх наукових досліджень, які провела Всесвітня організація охорони здоров'я, вказують на наявність великого соціального та економічного ефекту в результаті зменшення нерівності щодо охорони здоров'я. Так, у матеріалах цієї організації вказано, що негативні наслідки нерівності в доступності послуг охорони здоров'я полягають у тому, що вони є перешкодами для функціонування економіки, чинником збільшення суспільних витрат і зниження соціального благополуччя<sup>1</sup>. Отже, забезпечення однакової доступності необхідних послуг охорони здоров'я для всіх членів суспільства обґрунтоване як з моральноетичної, так і з економічної точок зору.

У сучасному суспільстві принципово важливе значення у можливості реалізації людських здібностей має рівень освіти людей. З огляду на це серед способів забезпечення можливостей самореалізації особистості є забезпечення рівного доступу до одержання освітніх

---

<sup>1</sup> Системы здравоохранения, здоровье и благосостояние: оценка аргументов в пользу инвестирования в системы здравоохранения : материалы Европейской министерской конф. ВОЗ по системам здравоохранения [«Системы здравоохранения – здоровье и благосостояние»], (Таллинн, Эстония, 25–27 июня 2008 г.) – Таллинн, 2008. – С. 19.

послуг. Крім того, що вони формують необхідні знання та навички в осіб, що сприяє їхній успішній професійній діяльності, їм також властиві значні позитивні екстерналії. Адже коли людина не отримує основних навичок, необхідних для того, щоб стати продуктивним і відповідальним членом суспільства, від цього втрачає все суспільство<sup>1</sup>.

Варто зазначити, що склад найважливіших суспільних послуг, доступ до яких є рівним для кожної людини, визначається в умовах сформованого у країні інституційного середовища під впливом загальнонаціональних цінностей. Ширший перелік послуг належної якості, що надаються членам суспільства на безоплатній для них основі, безумовно, позначається позитивно на величині бідності у країні. Надання людям безпосередньо суспільних послуг дає змогу забезпечити доступ до одержання тих суспільних благ, які, на думку переважної більшості населення, мають велику користь, але вигоду від них самі індивіди можуть недооцінити.

Переконливо стверджуємо, що зі складу депривацій, які, на думку респондентів і науковців, спричиняють бідність, доцільно виокремити потреби в житлі (рис. 1.10). Це зумовлено тим, що забезпечення зазначеної потреби передбачає застосування фінансового інструментарію, відмінного від того, який використовується для задоволення інших суспільних благ. Насамперед варто зважати на ту обставину, що висока вартість житла, порівняно з поточними благами, робить недоцільним і неможливим зарахування задоволення мінімальної потреби у житлі до тих, які можна забезпечити за рахунок фінансових ресурсів домогосподарства, що формуються для задоволення основних життєвих потреб.

Отже, фінансування основних потреб домашніх господарств, відсутність яких є причиною бідності, необхідно спрямовувати на: формування доходів домашніх господарств на рівні, що перевищує мінімально необхідний; розвиток найбільш необхідної соціальної інфраструктури та забезпечення доступності основних суспільних послуг, а також на задоволення мінімальних житлових потреб.

Дослідження теоретичних основ фінансового забезпечення подолання багатогранної проблеми бідності дало змогу з'ясувати особливості впливу найважливіших елементів фінансового механізму на мінімізацію головних аспектів бідності. Результати дослідження кожного аспекту бідності є дієвими орієнтирами для фінансування тих чи інших заходів, спрямованих на поліпшення умов життя населення країни. На підставі цього доходимо висновку про те, що успішне застосування фінансового

---

<sup>1</sup> Хиллман Ари Л. Образование детей в бедных странах / Ари Л. Хиллман, Эва Дженкнер // Вопросы экономики 33. – Международный валютный фонд. – 2004. – С. 1.

забезпечення подолання бідності передбачає використання комплексного підходу до фінансування заходів з урахуванням характерних особливостей кожного з виявів згаданого суспільного явища. З огляду на це при оцінюванні результатів фінансового забезпечення подолання бідності необхідно застосовувати низку показників, що характеризують динаміку різних характеристик бідності.

#### **1.4. Концептуальні засади застосування фінансових важелів основних суб'єктів економічної системи для подолання бідності**

Усвідомлення гостроти та масштабності проблеми бідності в сучасному суспільстві спонукає різних економічних суб'єктів долучатися до фінансового забезпечення зменшення цього явища. З метою з'ясування особливостей застосування фінансового механізму різних суб'єктів господарювання до подолання проблеми бідності доцільно виокремити певні розширені групи інституційних одиниць економічної системи. В економічній літературі набуло поширення виокремлення таких трьох типів учасників економічної діяльності: домашнє господарство, підприємство (фірма) і держава<sup>1</sup>. Врахування закономірностей функціонування фінансів кожного з названих економічних суб'єктів дає змогу розробити концептуальні підходи до визначення їхньої ролі у вирішенні проблеми бідності.

Фінансове забезпечення подолання бідності державою, підприємствами та домашніми господарствами має свої переваги та обмеження, які спричиняють різні наслідки для життєдіяльності суспільства і функціонування економічної системи. Диференційоване застосування фінансових важелів вказаних суб'єктів з метою усунення різних соціальних та економічних чинників бідності здатне максимізувати підсумковий позитивний ефект. Раціональне поєднання участі різних суб'єктів у фінансовому забезпеченні подолання бідності – необхідна умова успішного вирішення цієї багатогранної проблеми.

Через наявність суттєвих відмінностей у фінансовому забезпеченні подолання бідності різними групами економічних суб'єктів складно віддати якісь із них пріоритет. Визначаючи послідовність дослідження проблеми застосування фінансових важелів держави, підприємств і домашніх господарств для виконання важливих суспільних завдань, на нашу думку, доцільно насамперед з'ясувати закономірності фінансування заходів, що поширюються на все суспільство. Після цього логічно

---

<sup>1</sup> Белозеров С. А. Финансы домашних хозяйств как элемент финансовой системы / С. А. Белозеров // Финансы и кредит. – 2008. – № 1 (289). – С. 29.



буде обґрунтувати теоретичні положення фінансового забезпечення подолання бідності на рівні окремих індивідів.

У сучасному світі важливе місце у вирішенні проблеми бідності відіграє держава. Володіючи широким арсеналом різних фінансових важелів, вона спроможна вживати дієвих заходів для підвищення рівня життя незаможних прошарків суспільства, а також застосовувати ефективні заходи з метою попередження бідності.

На основі дослідження концептуальних підходів до фінансового забезпечення подолання різних аспектів бідності й з урахуванням закономірностей функціонування державних фінансів можна встановити оптимальні межі фінансового забезпечення подолання бідності за допомогою державних фінансів. Вихідною точкою при цьому вважатимемо функціональне призначення суспільних фінансів у країні з ринковою економікою та демократичним суспільством. Для визначення векторів впливу фінансового забезпечення держави на подолання бідності скористаємося рекомендацією класика світової фінансової науки Р. Масґрейва щодо доцільності виокремлення таких трьох функцій суспільних фінансів: забезпечення суспільних благ, підтримання справедливості розподілу й регулювання економіки (алокаційна, дистрибутивна і стабілізаційна функції)<sup>1</sup>. Ці функції державних фінансів широко застосовують класики світової фінансової науки. Низка вітчизняних науковців, зокрема І. Луніна, О. Кириленко, С. Юрій, обґрунтовує доцільність використання названих функцій державних фінансів для аналізу державного регулювання соціально-економічних процесів<sup>2</sup>.

З урахуванням визначених науковцями трьох функцій державних фінансів варто визначити найважливіші функції щодо подолання бідності та розробити інструментарій, за допомогою якого реалізують вказані функції. При цьому реалізація функцій державних фінансів щодо подолання бідності може відбуватися в межах формування і використання бюджету держави або у сфері державного соціального страхування (рис. 1.11).

---

<sup>1</sup> Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масґрейв; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Вид. дім «КМ академія», 2004. – С. 34–35.

<sup>2</sup> Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка. – 2006. – С. 38; Місцеві фінанси: підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання. – С. 198; Юрій С. У пошуках компромісу між державним патерналізмом і фінансизмом / Сергій Юрій // Світ фінансів. – 2008. – № 4(17). – С. 10.



**Рис. 1.11. Функції державних фінансів щодо подолання бідності.**

З огляду на демократичний спосіб прийняття рішення про затвердження бюджету держави йому належить важливе місце у задоволенні колективних потреб суспільства. Тенденції останніх десятиліть до гуманізації суспільства, зокрема, зумовили активізацію бюджетних важелів подолання гострої соціальної проблеми – явища бідності.

У складі бюджетного інструментарію подолання бідності особливе місце посідають заходи щодо перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами на користь бідних індивідів. Заходи щодо перерозподілу, зокрема, полягають у вилученні в певних економічних суб'єктів частини фінансових ресурсів, що передбачає застосування при цьому засобів примусу. В сучасній цивілізованій країні право вилучати фінансові ресурси в економічних суб'єктів належить винятково державі. Отже, функція перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами є також прерогативою держави, що зумовлює унікальність її ролі у процесі фінансового забезпечення подолання бідності.

Серед інструментів реалізації дистрибутивної функції державних фінансів найбільше значення для захисту від бідності, на нашу думку, мають надання грошових та натуральних трансфертів бідним, пільгове кредитування придбання або будівництва житла, оподаткування доходів і майна фізичних осіб, а також спадщини та надання бюджетних трансфертів депресивним регіонам і галузям національної економіки (рис. 1.11).

Прийняття бюджету в демократичній країні передбачає, що вирішальну роль у цьому процесі відіграють політичні інституції. Результати теоретичних досліджень, підтверджені практичними даними, засвідчують, що часто політична доцільність ухвалених таким чином рішень не відповідає економічній та соціальній доцільності. Чи не найбільше ризики такої невідповідності характерні для процедури перерозподілу бюджетних коштів, адже в цьому разі виникає чимало ризиків щодо ущемлення інтересів меншості, а отже, й суб'єктів, інтереси яких вона представляє. З огляду на сказане вище вчені-економісти загалом не надто позитивно оцінюють роль бюджету в перерозподілі майна і доходів економічних суб'єктів. Так, лауреат Нобелівської премії Дж. Б'юкенен оцінював політизований перерозподіл як далекий від ідеального типу перерозподілу<sup>1</sup>.

Надання соціальних трансфертів населенню прямо впливає на скорочення рівня абсолютної бідності, а також воно спроможне позитивно позначитися на динаміці відносної бідності. Досвід розвинених країн підтверджує наявність позитивних результатів у подоланні бідності внаслідок активного застосування бюджетних трансфертів. Найбільша користь у результаті надання трансфертів населенню полягає в тому, що вони застосовуються на крайній стадії соціального захисту, коли люди з тих чи інших причин не можуть скористатися іншими можливостями одержати необхідні кошти для підтримання мінімального рівня матеріального добробуту. З огляду на сказане вище вчені порівнюють соціальні трансферти з «подушкою безпеки», яка гарантує людям захист від падіння на дно скелястої ущелини<sup>2</sup>.

У процесі формування раціональної системи надання соціальних трансфертів важливо враховувати ступінь солідарності в суспільстві. У процесі спрямування фінансової підтримки бідним варто брати до уваги можливість членів сім'ї щодо надання допомоги один одному. Такий підхід використовують, зокрема, в Німеччині та Італії, коли частиною

<sup>1</sup> Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К.: Вид. дім «КМ академія», 2004. – С. 64.

<sup>2</sup> Мордух Дж. Укрепление систем социального обеспечения с учетом существующих механизмов: сб. материалов по вопросам социального обеспечения / Дж. Мордух, М. Шарма. – Всемирный банк. – Вашингтон, 2002. – С. 5.

перевірки на потребу в коштах є аналіз доходів членів сім'ї. В цьому разі допомога надається лише за умови неспроможності сім'ї допомогти одному з її членів<sup>1</sup>. В інших державах кожен громадянин розглядається як самостійний суб'єкт і в процесі прийняття рішення про спрямування трансфертів враховується лише його матеріальне становище.

В умовах існування міцних родинних традицій застосування першого підходу сприяє більш раціональному використанню бюджетних коштів та заохочує індивідів до більш продуктивної зайнятості. Проте для цього, перш за все, потрібно, щоб загальний рівень добробуту в країні перебував на високому рівні, а також вкрай необхідна повна і достовірна інформація про рівень доходів усіх членів домашніх господарств. Хоч в Україні міцно зберігаються традиції підтримання на високому рівні родинних стосунків, що загалом сприяє застосуванню державної допомоги бідному лише після того, як вичерпані можливості членів його сім'ї, діє низка чинників, які мають протилежний вплив. Так, загальний рівень добробуту суспільства перебуває на низькому рівні, що значно звужує можливості окремих індивідів допомагати членам сім'ї, а також відсутня достовірна інформація про динаміку доходів фізичних осіб через велике значення неофіційного сектору економіки. Таким чином, більший ефект у процесі подолання бідності в нашій державі спостерігатиметься у тому разі, коли обсяг трансфертів визначатиметься на основі рівня матеріального добробуту окремої особи.

Трансферти населенню, що виплачуються з бюджету, належать до так званих некомпенсаційних виплат. Таку допомогу виплачують людям незалежно від їхнього внеску в наповнення дохідної частини бюджету. З огляду на те, що обсяг соціальних допомог залежить здебільшого від рівня доходу і матеріального стану людини, а також від встановленої межі бідності, описаний механізм проведення виплат трансфертів з бюджету призводить до спотворення індивідуальних стимулів до праці<sup>2</sup>. З метою мінімізації цієї проблеми доцільно в порядку надання соціальних трансфертів передбачати стимули до самостійного пошуку джерел фінансових ресурсів доходів домашніми господарствами.

Оскільки надання соціальних трансфертів переважно не потребує суспільно корисної роботи з боку одержувачів, а обсяг бюджетних ресурсів обмежений, виникає об'єктивна потреба у чіткому визначенні категорій одержувачів. Залежно від обсягів бюджетних ресурсів, історичних традицій та громадської думки, одержувачами бюджетних

---

<sup>1</sup> Нойбург К. Система соціальної захисти населення и адресная соціальна допомога: уроки європейського опыта / К. Нойбург, Дж. Кастонгей, К. Ролан. – Маахстрит, 2005. – С. 17.

<sup>2</sup> Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектору / Джозеф Е. Стігліц; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 429.

трансфертів можуть бути визначені будь-які громадяни, які живуть нижче від межі бідності, чи тільки той, хто належить до певної категорії.

З огляду на забезпечення соціальної справедливості право на бюджетну допомогу надається насамперед тим індивідам, які з об'єктивних причин не можуть самостійно заробити достатні ресурси. З урахуванням сказаного вище перерозподіл суспільних ресурсів здійснюється, перш за все, на користь непрацездатного населення – інвалідів з дитинства, престарілих осіб, які з певних обставин не змогли забезпечити необхідну старість. Крім цих категорій, до реципієнтів державних допомог часто обґрунтовано зараховують сім'ї з дітьми, оскільки це сприяє тому, що діти одержують необхідні ресурси для повноцінного розвитку, а це має велике значення, зокрема, для забезпечення їхнього майбутнього економічного добробуту. Для зменшення рівня та глибини бідності важливе значення має також спрямування бюджетних трансфертів на надання допомоги всім громадянам, в яких нема достатніх джерел для забезпечення нормального існування і які не мають змоги скористатися іншими видами соціального захисту.

Велике значення для ефективності використання бюджетних коштів на подолання бідності має забезпечення адресності соціальних трансфертів. Підвищення адресності бюджетної допомоги бідним зменшує рівень помилкового спрямування цих коштів особам, які не є бідними. Проте у цьому разі зростає ризик того, що особи, які потребують допомоги, з різних причин можуть її не отримати. До того ж неминучими наслідками заходів, спрямованих на посилення адресності, здебільшого, є значне зростання адміністративних витрат і негативний ефект від зниження мотивації до самостійної зайнятості<sup>1</sup>. Враховуючи зазначене вище, доходимо висновку, що досягти високої результативності бюджетних видатків і водночас успішно вирішити проблему бідності можна шляхом використання різних комбінацій зазначених підходів.

Частково цю проблему вирішують шляхом визначення адресності на основі належності одержувачів соціальних трансфертів до тих категорій населення, які характеризуються найвищим рівнем бідності. Застосування при цьому відносно стабільних демографічних характеристик сприяє уникненню негативних ефектів від зниження стимулів до самостійного пошуку джерел існування. Однак можливе спрямування обмежених бюджетних ресурсів особам, які не належать до бідних. На нашу думку, гострота цієї проблеми перебуває у тісній залежності від точності визначення категорії нужденних.

---

<sup>1</sup> Мунда Н. Б. Социальная политика как инструмент борьбы с бедностью / Н. Б. Мунда // Материалы семинара-тренинга «Управление общественными средствами в целях сокращения бедности и ускорения экономического развития». (Алматы, 8–10 декабря 2005 г.). – М. : Московский общественный научный фонд, 2006. – С. 77.

Досягти найменшої помилки у зарахуванні до одержувачів бюджетних трансфертів небідних осіб можна після проведення оцінювання їхнього матеріального становища шляхом порівняння доходів та (або) майна з певними мінімальними показниками. Проведення суцільного моніторингу рівня добробуту реципієнтів соціальних трансфертів потребує значних адміністративних видатків і містить певні ризики корупційних діянь з боку працівників соціальних служб. До того ж одержання фізичними особами значних обсягів неофіційних доходів цілком не усуває можливості проведення бюджетних виплат на користь осіб, які їх не потребують. Варто зауважити, що у країнах континентальної Європи надання близько 95% пільг і субсидій не передбачає перевірки на нужденність, тоді як категоріальні критерії є основою для проведення переважної більшості трансфертних виплат. Через це видатки на адміністрування й управління для більшості європейських країн перебувають на рівні 4% від загального обсягу видатків на соціальні потреби<sup>1</sup>. Проте надання соціальної допомоги передбачає оцінювання нужденності<sup>2</sup>. З огляду на зазначене вище, адресне надання соціальних трансфертів винятково за результатами оцінювання їхнього добробуту в Україні можна застосовувати в окремих випадках лише за умови належної публічності і прозорості проведення такого моніторингу.

Доволі продуктивним буде поєднання адресного призначення бюджетних трансфертів з одночасним чітким визначенням контингенту потенційних одержувачів. У результаті цього можна досягти значної економії коштів, оскільки суттєво знизиться ймовірність виникнення помилки включення одночасно з певним зростанням ймовірності виникнення помилки виключення<sup>3</sup>. Незважаючи на те, що використання такого підходу має менший вплив на подолання бідності порівняно з описаними вище підходами, його застосування можна виправдати виникненням потреби у забезпеченні ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів.

Джерелом фінансового забезпечення соціальних трансфертів можуть бути кошти як державного, так і місцевих бюджетів. Перевагами закріплення таких видатків за місцевими бюджетами є більш сприятливі передумови для більш ефективної соціальної підтримки нужденних через те, що органи місцевого самоврядування володіють більш повною,

<sup>1</sup> Нойбург К. Система социальной защиты населения и адресная социальная помощь: уроки европейского опыта / К. Нойбург, Дж. Кастонгей, К. Ролен. – Маахстрит, 2005. – С. 13, 15.

<sup>2</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы: монография РАН ИНИОН; Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем; Отдел стран Зап. Европы и США / Э. Хижный – М., 2006. – С. 28.

<sup>3</sup> Либоракина М. И. «Идеальная модель» адресной социальной поддержки населения / М. И. Либоракина // Социальная помощь: на пути к адресности : сб. ст.; под. ред. М. И. Либоракиной. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2002. – С. 33.

оперативною та достовірною інформацією про потенційних реципієнтів. Однак наслідком децентралізації процесу формування та здійснення бюджетних трансфертів населенню є диференціація розміру таких платежів залежно від фінансової спроможності місцевих бюджетів. Через це індивіди, які проживають у регіонах зі слабшою фіскальною спроможністю, відчуватимуть себе несправедливо ущемленими, що негативно позначатиметься на підтриманні гармонійних відносин усередині суспільства. Значні труднощі у наповненні місцевих бюджетів на депресивних територіях позначаться на спроможності місцевої влади надавати необхідну соціальну допомогу жителям цих адміністративно-територіальних одиниць, що поглибить проблему бідності у зазначених регіонах. До того ж підвищені соціальні виплати в економічно більш розвинених регіонах є додатковим мотивом для міграції до них незаможних осіб, що матиме негативний вплив на ефективність функціонування економіки країни<sup>1</sup>.

Сказане вище дає підстави зробити висновок про те, що найкращих результатів у наданні трансфертів бідним можна досягти шляхом поєднання централізованого підходу до визначання загальних параметрів формування та використання бюджетних допомог бідним з децентралізованим прийняттям управлінських рішень щодо їхньої виплати. Цьому сприятимуть провадження загальнонаціональної політики надання допомоги бідним, що, зокрема, передбачає державне фінансове забезпечення, й активна діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на досягнення максимальної ефективності таких бюджетних видатків.

Важливе значення для подолання бідності має вибір оптимальної форми бюджетних трансфертів населенню. Як відомо, вони можуть надаватися у грошовій та натуральній формах. Найважливішою перевагою грошових трансфертів є те, що вони залишають за одержувачем право на свій розсуд використовувати кошти і, таким чином, найліпше задовольняти їхні потреби. Надання натуральних трансфертів також має низку переваг для економічної системи загалом, але при цьому воно містить певні ризики.

До найбільших переваг натуральних трансфертів, на наш погляд, належить звуження напрямків задоволення потреб одержувачів до тих, які, на думку більшості, є основними чинниками бідності. При цьому звужуються можливості використання бюджетних трансфертів на діяльність, яка погіршує соціальне становище реципієнта. Зокрема, економіст Дж. Стігліц зазначив, що держава, надаючи людям

---

<sup>1</sup> Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 761.

трансферти у натуральній формі, турбується не так про рівень добробуту адресатів, як про подолання проблеми бідності<sup>1</sup>. В окремих випадках надання трансфертів у натуральній формі використовують як засіб забезпечення їхньої адресності, небідні прошарки суспільства не матимуть потреби у частині товарів і послуг, які надаються у такій формі. Ще одна важлива перевага натуральних трансфертів полягає у тому, що вони надійніше захищені від інфляції порівняно з грошовими<sup>2</sup>.

До недоліків надання трансфертів у натуральній формі, крім того, що вони суттєво звужують споживчий суверенітет, слід зарахувати також ризики зростання загальних суспільних витрат. Це відбувається через те, що державне забезпечення бідних передбаченими товарами і послугами, як правило, відбувається у менш конкурентному середовищі порівняно з тим, коли індивіди самостійно їх купують. До того ж, одержання індивідами натуральних трансфертів підриває стимули до більш раціонального використання товарів і послуг. Таким чином, спрямування трансфертів бідним у натуральній формі варто обмежити і застосовувати лише в тому разі, коли це виправдано з точки зору цільового використання бюджетних коштів на забезпечення небідної життєдіяльності людей.

Оскільки відсутність житла є вагомим чинником бідності, то одним з найважливіших видів бюджетних трансфертів стає державна допомога на придбання або будівництво житла. З огляду на суттєві особливості цього виду допомоги порівняно з іншими видами соціальних трансфертів, потрібно більш детально розглянути концептуальні підходи до надання житлових трансфертів. Державна підтримка вирішення житлової проблеми реалізується здебільшого у двох напрямках, а саме: стимулювання системи іпотечного кредитування та будівництво й експлуатація соціального житлового фонду.

Варто зазначити, що в усіх країнах з розвиненими системами іпотечного кредитування держава надає кредитним інститутам і громадянам-позичальникам допомогу, особливо це стосується періоду становлення вказаних систем<sup>3</sup>. Таке сприяння може надаватися з допомогою використання бюджетних ресурсів безпосередньо для надання іпотечних кредитів шляхом застосування цих ресурсів для здешевлення комерційних іпотечних кредитів або шляхом використання державних гарантій для запозичень спеціалізованих іпотечних фондів.

<sup>1</sup> Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 430.

<sup>2</sup> Бесли Т. Предоставление социального обеспечения государством: сопоставления с «эталонном». Лондонская школа экономики / Тимоти Бесли, Робин Бёрджесс, Иман Расул. – Лондон, 2003. – С. 14.

<sup>3</sup> Кравченко В. І. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. – К. : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2006. – С. 51. (Вирішуємо житл. пробл.).



Стимулювання житлового будівництва, яке при цьому відбувається, сприяє не лише вирішенню важливих соціальних проблем, а й є дієвим чинником економічного зростання у країні, що підтверджує великий соціально-економічний ефект від таких бюджетних видатків.

Майже у всіх країнах світу функціонує сектор соціального житла. Бюджетні ресурси спрямовуються на будівництво й утримання цього житла переважно шляхом безпосереднього фінансування, безоплатного надання земельних ділянок для будівництва, надання субсидій зі сплати відсотків, пільгових кредитів, державних гарантій, податкових та інших пільг<sup>1</sup>. Доступ до такого житла надається, перш за все, особам, які належать до бідних (за ознаками доходів, певних категорій). Формування пропозиції соціального житла в Україні потрібно проводити з урахуванням багатого досвіду в цій сфері зарубіжних країн. Висновок, який можна зробити на основі вивчення практики розвинених країн, полягає у тому, що існують значні негативні наслідки від концентрації мало-забезпечених сімей в одному місці. З огляду на зазначене вище, недоцільно споруджувати окремі житлові будинки, призначені для бідних, а натомість фінансові ресурси держави варто спрямовувати на придбання житла для малозабезпечених домогосподарств у звичайних будинках.

Як відомо, рівень відносної бідності безпосередньо залежить від ступеня економічної нерівності в суспільстві. Дієвим інструментом зменшення майнового розшарування між окремими індивідами є застосування диференційованого оподаткування доходів і майна багатих та бідних осіб. Ще у середині XIX ст. видатний англійський економіст Дж. Міл, беручи до уваги дію закону спадної корисності, обґрунтував доцільність прогресивного оподаткування доходу, що перевищує прожитковий мінімум. Проте він вважав, що реалізація цього положення на практиці викликати має негативні стимули у суб'єктів економічної діяльності. Згаданий вчений прихильно ставився до прогресивного податку на спадщину, вважаючи його податком на «незароблене майно». Реалізація запропонованих рекомендацій, на думку Дж. Міла, дала би змогу ліквідувати великі маєтки за два покоління<sup>2</sup>. Сказане вище вказує на те, що ще на початку розвитку економічної науки, економісти усвідомили важливість проблеми бідності й соціальної нерівності, а також про те, що ще в ранніх наукових працях, присвячених оподаткуванню доходів фізичних осіб, було обґрунтовано необхідність застосування прожиткового мінімуму та прогресивної шкали оподаткування.

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 70. (Вирішуємо житл. пробл.).

<sup>2</sup> Блауг Марк. Економічна теорія в ретроспективі / Марк Блауг; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Вид-во Соломів Павличко «Основи», 2001. – С. 206–208.

Забезпечення суспільного добробуту, на думку сучасних вітчизняних економістів, потрібно брати за основу дослідження теоретичних основ оподаткування. В межах утилітаристського трактування суспільного добробуту доведено, що податки мають бути такими, щоб гранична втрата доходу, зумовлена оподаткуванням, була однаковою для всіх громадян. З огляду на те, що вилучення у формі податків певного обсягу доходів у бідного спричиняє більшу втрату його добробуту, порівняно з тим, що втрачає багата особа в результаті стягнення з його доходів такого самого обсягу податків, утилітаризм обґрунтовував доцільність прогресивного оподаткування доходів.<sup>1</sup> Оскільки доходи індивідів здебільшого залежать від їхніх трудових зусиль, то наслідками посилення податкового тиску є зменшення стимулів до роботи і зниження економічної ефективності. Наведені докази на підтвердження корисності прогресивного оподаткування допускають ситуацію, коли еластичність пропозиції праці у певної групи індивідів може бути високою, що буде основою для зниження для них норми оподаткування. Отже, доходимо висновку про те, що утилітаристське обґрунтування прогресивного оподаткування недостатньо враховує необхідність досягнення економічної рівності та соціальної справедливості, а отже, й проблеми бідності.

Роулсіанська позиція щодо оптимального оподаткування передбачає, зокрема, побудову такої податкової системи, при якій найменш забезпечена особа одержувала би найбільший вигравш. Цього можна досягти насамперед за допомогою застосування таких податків, що є прогресивними також за ознакою граничної ставки, межа якої зростає відповідно до збільшення повного доходу. За допомогою економетричних методів вчені довели, що у будь-якій системі соціальних критеріїв добробуту оптимальне оподаткування доходу має бути прогресивним<sup>2</sup>.

Суспільний консенсус щодо необхідності вирішення проблеми бідності спонукав до активізації податкових важелів, спрямованих на соціальний захист населення. З урахуванням цих обставин набула розвитку ідея негативного прибуткового податку, який, на думку деяких дослідників, мав би замінити наявні системи диференційованої та натуральної допомоги особам з низькими доходами<sup>3</sup>. На нашу думку, негативне оподаткування доходів фізичних осіб найбільш ефективне

<sup>1</sup> Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : Монограф. / А. І. Крисоватий. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – С. 38–39.

<sup>2</sup> Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – С. 164.

<sup>3</sup> Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – С. 434.

передусім у країнах з високими показниками бідності серед працюючих. Позитивний вплив при цьому буде полягати також у створенні додаткових мотивів до зайнятості в офіційному секторі економіки. Стимулюючими факторами застосування негативного оподаткування є високий рівень корупції й економічної злочинності, а також обмеженість бюджетних ресурсів. У таких умовах можливо застосовувати лише окремі елементи негативного оподаткування у формі податкового кредиту на придбання найбільш необхідних товарів і послуг, споживання яких має значний вплив на рівень бідності.

Безпосередньо на масштаби проблеми бідності впливає ефективність забезпечення населення найважливішими суспільними послугами за рахунок бюджетних коштів. Склад видатків бюджету, спрямованих на задоволення життєво необхідних потреб населення, формується з урахуванням відсутності інших, більш ефективних способів їхнього забезпечення. До найважливіших людських потреб, неможливість задовольнити які спричиняє бідність, належать суспільні блага. Через те, що суспільним благам властиві такі риси, як їхня неподільність і відсутність додаткових витрат для надання благ додатковому споживачу, їх не можна надати людям в інший спосіб, ніж за рахунок державного фінансового забезпечення. Підставою для спрямування бюджетних коштів на забезпечення людей послугами є також наявність при цьому значних позитивних екстерналій, у результаті чого користь одержують не лише ті люди, які споживають ці послуги, а й усе суспільство.

З огляду на перелік послуг, відсутність яких безпосередньо спричиняє бідність, а також на економічні характеристики таких послуг бюджетні ресурси потрібно використовувати, зокрема, на забезпечення послуг охорони здоров'я й освіти, а також на створення і підтримку мінімального рівня соціальної інфраструктури. Зменшення ж рівня бідності можливе лише за умови забезпечення доступності якісних послуг для кожної людини.

Досягнення максимальної результативності процесу надання необхідних суспільних послуг передбачає визначення оптимального рівня бюджетів, які є джерелом фінансування. Для усунення бідності велике значення має повнота задоволення відмінних потреб споживачів. Це є вагомим аргументом на користь посилення децентралізації бюджетного фінансування суспільних послуг. Проте у такому разі виникають ризики нерівномірної забезпеченості послугами населення, яке проживає в різних адміністративно-територіальних одиницях, залежно від рівня їхнього економічного розвитку. З метою мінімізації бідності на всій території країни виникає необхідність розробки та дотримання науково обґрунтованих стандартів надання найбільш необхідних

соціальних послуг. Кращі можливості для надання послуг населенню відповідно до єдиних стандартів виникають під час централізованого фінансового забезпечення<sup>1</sup>. Таким чином, оптимальне поєднання ресурсів бюджетів різних рівнів на засадах субсидіарності – необхідна умова раціонального забезпечення суспільних потреб і, отже, максимального впливу на скорочення явища бідності.

Важливе значення для подолання бідності у країнах з ринковою економікою має застосування бюджетних інструментів для непрямого впливу на поліпшення рівня життя населення. З цією метою бюджетні важелі застосовують для стимулювання загального економічного розвитку, що передбачає розширення зайнятості населення, оптимізацію інфляційних процесів, стимулювання інвестиційної діяльності й ін. Цінність цих заходів полягає у тому, що вдала їхня реалізація сприятиме зменшенню рівня бідності насамперед серед економічно активного населення, що особливо важливо для країн з транзитивною економікою.

Ризики виникнення бідності внаслідок втрати основного джерела доходів переважної більшості людей – заробітної плати – у багатьох випадках цілком передбачувані та прогнозовані, зокрема це втрата роботи, хвороба, настання інвалідності та ін. Усвідомлення індивідами потреби захисту від цих ризиків як гарантії недопущення бідності зумовило виникнення соціального страхування. Зародження соціального страхування відбулося у XVI–XVII ст. на основі компромісу між працедавцями і привілейованими категоріями працівників, до якого згодом долучилась держава – спочатку в ролі арбітра, а пізніше як гарант взятих сторонами зобов'язань щодо зменшення ризиків для доходів застрахованих осіб. Перші системи соціального страхування характеризувалися обмеженою сферою охоплення, скороченим обсягом допомоги, добровільним характером фінансування з боку обмеженої частки працедавців та невеликої частини населення<sup>2</sup>.

Ухвалення перших законів про соціальний захист у Німеччині в 1883–1889 рр. дало змогу радикально скоротити бідність серед найманих працівників. Характерними властивостями запровадженого соціального страхування були значна диференціація процедур і наявність суттєвих відмінностей в умовах страхування. Велике значення для подолання бідності в європейських країнах мало запровадження у середині XX ст. системи соціального захисту населення, яка враховувала

<sup>1</sup> Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – С. 21.

<sup>2</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы: монография РАН ИНИОН; Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем; Отдел стран Зап. Европы и США / Э. Хижный – М., 2006. – С. 18–19.

основні положення доповіді У. Бевериджа<sup>1</sup>. При цьому передбачалося, що соціальна допомога призначалася для всіх громадян, які її потребують внаслідок настання всіх випадків втрати заробітку. Запропонований підхід передбачав як однакові розміри пенсій та допомог, так і однакові умови їхньої виплати. Ось чому в багатьох країнах системи соціального страхування працюючих стали обов'язковими та були доповнені державними системами соціального забезпечення. Таким чином, зростання ролі держави у сфері соціального страхування свідчить про посилення громадського інтересу до важливості подолання проблеми бідності та перенесення найважливіших ризиків, що спричиняють це явище (досягнення непрацездатного віку, хвороби, безробіття, виробничий травматизм), зі сфери індивідуальної відповідальності до компетенції суспільства.

Застосування державного соціального страхування зумовлює створення сприятливих передумов для успішного використання фінансових ресурсів як працівників, так і працедавців, а в окремих випадках також бюджетних коштів для подолання проблеми бідності. За основу розподілу концентрованих таким чином грошових коштів і призначення страхових виплат переважно беруть рівень попередньої заробітної плати застрахованої особи. Завдяки цьому створюються кращі передумови для ефективного розподілу обмежених фінансових ресурсів порівняно з тими, які спостерігаються під час формування та виконання бюджету держави. Зазначене вище дає підстави зробити висновок про те, що державне соціальне страхування – важливий елемент забезпечення населення суспільними послугами, оскільки воно мінімізує ризики індивідів, пов'язані з можливою втратою заробітку (див. рис. 1.11). Слід зауважити, що загальнообов'язковий характер страхування забезпечує захист від бідності не лише окремим індивідам, а й суспільству загалом.

На відміну від добровільного особистого страхування, соціальне страхування справляє певний перерозподільчий ефект. Так, внески на соціальне страхування, як правило, не розраховуються на основі ймовірності ризику для кожного застрахованого. Як наслідок, виплати застрахованим у межах соціального страхування, на відміну від добровільного страхування, не мають прямої залежності від попередніх внесків<sup>2</sup>. Перерозподіл між індивідами зумовлений насамперед тим, що,

<sup>1</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы: монография РАН ИНИОН; Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем; Отдел стран Зап. Европы и США / Э. Хижный – М., 2006. – С. 20.

<sup>2</sup> Антропов В. В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореф. дис. на соискание ученой степени док. экон. наук : спец. 08.00.14 «Мировая экономика» / В. В. Антропов. – М., 2007. – С. 12–13.

по-перше, відбувається сплата загальнообов'язкових страхових внесків, розмір яких не відповідає очікуваним виплатам; по-друге, можлива виплата страхових премій, розмір яких не відповідає сплаченим внескам. Загалом застосування перерозподільчого механізму в системі соціального страхування орієнтоване на фінансову підтримку осіб з найменшими доходами, що позитивно позначається на подоланні бідності.

На нашу думку, результативність впливу соціального страхування на подолання бідності залежить передусім від:

- спроможності страхових виплат забезпечити прожитковий мінімум застрахованих осіб у разі настання страхового випадку;

- збереження стимулів до економічної активності одержувачів страхових виплат з метою недопущення тривалої залежності від одержуваних допомог;

- рівня страхових внесків, який забезпечує недопущення виникнення бідності внаслідок позбавлення частки доходів працівників під час сплати страхових внесків;

- комплексності врахування усіх ризиків виникнення бідності внаслідок настання непрацездатності.

Переважає частина вартості у країні з ринковою економікою створюється підприємствами. У цьому процесі відбувається складна взаємодія між суб'єктами підприємницької діяльності та домашніми господарствами, від результатів якої переважно залежать рівень життя населення загалом і гострота проблеми бідності зокрема. Фінанси підприємств та домашніх господарств перебувають у тісній взаємній залежності. Так, фінансові ресурси підприємств слугують джерелом для формування доходів домашніх господарств, а суспільні видатки – важливим засобом для формування доходів суб'єктів господарювання. Результативність функціонування цього механізму визначальною мірою впливає як на ефективність фінансової діяльності підприємницьких суб'єктів, так і на матеріальне становище суспільства.

В економічній літературі подано різні підходи до обґрунтування ролі підприємств у вирішенні найгостріших соціальних проблем. При цьому розкриваються основні мотиваційні чинники участі підприємницьких структур у суспільному житті країни, на основі яких сформульовано низку концепцій. Відмінність між ними полягає здебільшого у різному трактуванні мотивації суб'єктів господарювання у подоланні проблеми бідності (табл. 1.4). Як видно з таблиці, науковці наводять переконливі аргументи на користь залучення фінансових ресурсів підприємств для подолання бідності.

Теоретичне обґрунтування ролі бізнесу в подоланні бідності<sup>1</sup>

| № з/п | Назва концепції                                 | Найважливіші постулати   |
|-------|---|--|
| 1.    | Концепція економічної відповідальності          | Завданням діяльності економічних суб'єктів є чітка реалізація ділових операцій та забезпечення рентабельності, а ринкове середовище забезпечує автоматичну трансформацію особистих успішних результатів у спільні.   |
| 2.    | Концепція базової бізнес–стратегії              | Оскільки результативність діяльності бізнесу залежить від рівня життя суспільства, то суб'єкти підприємницької діяльності зацікавлені у зростанні рівня життя населення та скороченні масштабів бідності.  |
| 3.    | Концепція обов'язків                            | Одна з важливих складових загального успіху корпорації на ринку – ведення етичної діяльності (повага до прав людини, уникнення соціальної кривди, запобігання завданню шкоди іншим) і здійснення доброчинності у суспільстві.                                    |
| 4.    | Концепція «стейкхолдерів» (зацікавлених сторін) | Через те, що сучасні корпорації з розумінням ставляться до відповідальності перед громадянським суспільством, виникають передумови для врахування впливу зацікавлених сторін, зокрема бідних.  |
| 5.    | Концепція корпоративної підзвітності            | Сьогоднішні умови ведення бізнесу в країнах з ринковою економікою передбачають більшу підзвітність підприємницьких структур перед усім суспільством, що активізує їхню соціальну відповідальність.   |
| 6.    | Добровільна концепція                           | Необхідною умовою успішної діяльності економічного суб'єкта є взяття добровільного зобов'язання щодо досягнення довгострокових суспільно корисних цілей.   |
| 7.    | Концепція проактивності                         | Ведення бізнесу передбачає «реактивне» (підхід на основі реакції) або «проактивне» (стратегічний підхід) реагування на виклики сталого розвитку, оскільки ігнорування важливих проблем може завдати шкоди репутації фірми або спричинити більш суттєві проблеми. |

На основі результатів досліджень науковців щодо ролі підприємств у вирішенні проблеми бідності можна визначити основні сфери їхньої діяльності, які відрізняються своїм впливом на рівень життя людей. Від особливостей формування економічних відносин у кожній з цих сфер

<sup>1</sup> Складено на основі: Алопій В. В. Соціальна функція торгівлі / В. В. Алопій // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 4. – С. 94; Соціальна відповідальність бізнесу: розуміння та впровадження. – К., 2005. – С. 6–9.

залежить результативність фінансового забезпечення підприємств у подоланні бідності в країні. На наш погляд, найбільший вплив на явище бідності спостерігається у таких сферах діяльності підприємств:

- оплата праці найманих працівників (розмір, форма, частка неофіційної винагороди, періодичність виплати);
- придбання товарів і сировини у домашніх господарств (формування ціни та вимог до якості);
- продаж населенню товарів та послуг (асортимент, ціна, якість, територіальна доступність);
- участь у програмах громади (розвиток інфраструктури, співпраця з навчальними закладами, установами охорони здоров'я й ін.);
- благодійна діяльність.

Загалом успішна фінансова діяльність підприємств у названих сферах спроможна розширити можливості незаможних прошарків суспільства у ринковому середовищі, підвищити продуктивність їхньої діяльності та сприяти збільшенню доходів населення. Ведення бізнесу з урахуванням потреб бідних також дає змогу підприємствам досягти економічних успіхів. Сучасні економісти у своїх працях зазначають, що співпраця з бідними може приносити економічним суб'єктам більші прибутки, порівняно з тими, які звичайно одержують на розвинених ринках. З огляду на значну чисельність незаможного населення результатом орієнтації бізнесу на забезпечення потреб бідних є розширення нових ринків для підприємства. Забезпечення потреб бідного населення у товарах і послугах стимулює підприємницької структури до пошуку дешевших способів виробництва, що сприяє розвитку інноваційної діяльності. Результат роботи підприємств у сфері активізації зайнятості бідних виявляється у розширенні резервів робочої сили. Чимало економічних вигід суб'єкти підприємницької діяльності можуть одержати в результаті залучення бідних у процес розвитку виробничо-збутової мережі<sup>1</sup>.

Значну частину своїх потреб індивіди спроможні забезпечити в межах функціонування домашнього господарства. Функціональне призначення фінансів домашнього господарства передбачає, зокрема, самостійне створення фінансових ресурсів його членами з метою забезпечення особистих потреб. З огляду на те, що бідність є характеристикою рівня економічного благополуччя домашнього господарства, самостійний пошук ресурсів для забезпечення нормальної життєдіяльності безпосередньо впливає на зниження рівня бідності. Варто зауважити, що особливість функціонування фінансів домашніх

<sup>1</sup> Преимущества для всех стратегии ведения бизнеса с привлечением бедного населения. Обзор доклада (Неофициальный перевод). – 2008, Программа развития ООН. – С. 5 – 6.



господарств полягає у тому, що ця сфера фінансових відносин найменше регламентується державою, адже домашні господарства самостійно приймають рішення про джерела доходів і способи формування фондів грошових ресурсів та їхню величину й цільове призначення, а також про час використання фондів<sup>1</sup>. У таких умовах люди мають широкі можливості щодо вільного вибору найбільш прийнятної для них джерела ресурсів і напрямку реалізації своїх індивідуальних здібностей. Принципового значення при цьому набуває визначення індивідами пріоритету між найманою зайнятістю та самостійною трудовою діяльністю, яке би сприяло максимізації доходів домашнього господарства.

Серед усіх напрямків індивідуальної діяльності людини у процесі забезпечення власних потреб частина з них пов'язана з натуральним виробництвом товарів і послуг, необхідних самим домашнім господарствам, які не залучаються до сфери розподілу та перерозподілу створеної вартості. Риси грошових відносин характерні для іншої частини самостійної діяльності індивідів, яку можна зарахувати до фінансової сфери. З огляду на зазначене вище джерелами фінансових ресурсів домогосподарств, наявність яких дає змогу підвищити рівень життя та знизити бідність, є:

- підприємницька діяльність фізичних осіб;
- індивідуальна трудова діяльність;

– самостійне виробництво і реалізація продукції домашніми господарствами.

Реалізація людського потенціалу в підприємницькій сфері можлива насамперед у найбільш доступному для індивідів виді економічної діяльності – малому бізнесі. Його розвиток відповідає сучасним тенденціям функціонування ринкової економіки, адже у розвинутих країнах на малих підприємствах працює 50–80% зайнятого населення та створюється більше, ніж половина ВВП<sup>2</sup>. Особливості ведення малого бізнесу сприяють подоланню у країні бідності передусім тому, що чималу частку нових підприємств засновують найбільш соціально вразливі верстви суспільства: молодь без високої кваліфікації, жінки, іммігранти та ін. Позитивний вплив на подолання бідності досягається завдяки реалізації основних функцій малих підприємств в економічній системі, серед яких:

– забезпечення зайнятості і зростання матеріального добробуту населення, що сприяє цивілізаційному розвитку суспільства й

<sup>1</sup> Белозеров С. А. Финансы домашних хозяйств как элемент финансовой системы / С. А. Белозеров // Финансы и кредит. – 2008. – № 1 (289). – С. 37.

<sup>2</sup> Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) / [Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, Т. В. Боліла та ін.]; за ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 236.

задоволенню його матеріальних потреб через розширення ринку споживчих товарів та сфери послуг;

– сприяння розвитку конкурентної ринкової економіки;

– забезпечення формування середнього класу – основи соціальної й політичної стабільності суспільства;

– підвищення інвестиційної привабливості регіонів<sup>1</sup>.

Існування значного позитивного впливу розвитку малого підприємництва на соціальну сферу – достатня підстава для всебічного сприяння цьому сектору економіки, насамперед з боку державних інституцій. Важливого значення для подолання бідності при цьому набуває налагодження ефективного механізму фінансового стимулювання незаможних прошарків суспільства до самозайнятості й започаткування власної підприємницької діяльності.

## **1.5. Теоретичні основи формування суспільного добробуту як базової передумови недопущення бідності**

В умовах переходу економіки до ринкового регулювання господарської діяльності важливого значення набуває питання досягнення зростання суспільного добробуту та подолання бідності. Соціально-економічний розвиток України, враховуючи імовірні негативні наслідки трансформаційних процесів, можливий лише за умови ефективного регулювання рівня добробуту громадян, оскільки історичний розвиток суспільства можна в певному сенсі розглядати як історію формування кола потреб усебічно розвиненої людини, то забезпечення добробуту населення переважно полягає в задоволенні потреб, які кількісно зростають та якісно змінюються. При цьому особливо важливу роль відіграє тісний взаємозв'язок між потребами окремого громадянина (індивідуума) та суспільства загалом.

Потреби населення відображають ставлення соціальних суб'єктів до можливого споживання необхідної кількості життєвих благ. Як відомо, зростання потреб – це об'єктивний закон суспільного розвитку. Сьогодні маємо змогу спостерігати цікаве явище: відбувається одночасний процес індивідуалізації потреб (в Україні – на протигагу попередній колективізації) та глобалізації потреб у світі. У країнах із ринковою економікою особливістю вияву закону зростання потреб за масовості виробництва є перехід від масового до індивідуального споживання. З

<sup>1</sup> Малий и средний бизнес в малых городах России как фактор социально-экономического развития и повышения уровня жизни в регионах. Аналитический отчет. – М.: Ресурсный центр малого предпринимательства, 2008. – С. 100.

іншого боку, ці індивідуальні потреби, динамічно розвиваючись, можуть бути реалізовані лише спільною діяльністю людей певного колективу, регіону, країни, планети. Тому варто зазначити, що для досягнення суспільного добробуту важливо знати тенденції та перспективи розвитку потреб (індивідуальних, сімейних, колективних, суспільних), щоб була можливість оптимального їхнього задоволення на той чи інший момент<sup>1</sup>.

Масштаби і структура суспільного благополуччя залежать від типу соціальної організації держави. З цього погляду держави поділяють на два види: соціалістична («від кожного за здібностями – кожному за працею», тобто безпосередній виробник благ забезпечує індивідуальне і суспільне споживання) і трансфертна (державна збирає податки з ринкового сектору і перерозподіляє їх на користь певних соціальних груп). Державна загального добробуту – це різновид трансфертної держави, котра цілеспрямовано фінансує державні програми для окремих груп населення (літніх, незаможних, дітей). Економічною передумовою вчення про державу загального благополуччя є економічна теорія добробуту (welfare economics), яка є галуззю економічної науки, що пропонує альтернативне оцінювання заходів або цілих економічних систем під кутом зору певного етичного критерію добробуту. Це означає, що економіка добробуту забезпечує суспільне благополуччя при врахуванні недосконалостей ринку та необхідності державного втручання<sup>2</sup>.

Варто зауважити, що суспільний добробут відігравав значну роль при функціонуванні як ринкової, так і командно-адміністративної економік. При цьому забезпечення добробуту населення було одним з головних завдань, яке необхідно було вирішити. Таким чином, оцінювалась міра соціальної відповідальності (спрямованості) держави перед громадянами щодо методів та способів, за допомогою яких досягався добробут населення. У ході суспільної еволюції змінювалося й уявлення про суспільне благополуччя і засоби його досягнення.

У світовій практиці виокремлюють дві основні моделі суспільного добробуту: радикальну і комуністичну. Західні економісти-радикали вважали, що найважливіше завдання теорії добробуту – це вирішення проблеми розвитку індивіда. Радикальна модель на перше місце ставила потреби особистості, що мало забезпечувати, на думку вчених, досягнення суспільного добробуту за головною ознакою: «гуманізація

---

<sup>1</sup> Гордей О. Д. Моделі державного регулювання добробуту населення / О. Д. Гордей // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 51.

<sup>2</sup> Кізіма Т. О., Державні фінанси в умовах демократії: навч. посіб. / Т. О. Кізіма, А. Ю. Кізіма, С. В. Савчук. – Тернопіль : ТНЕУ, 2006. – С. 51.

життя загалом». Тобто гуманізм був однією з основ досягнення суспільного добробуту<sup>1</sup>.

На відміну від радикалів, в епоху комуністичного суспільства добробут розглядався як цільова характеристика соціалістичного суспільного виробництва, тобто як узагальнена характеристика соціально-економічного статусу людини, спільнот, соціальних груп, класів. У марксистсько-ленінській теорії зростання добробуту припускало створення системи потреб, які б відповідали принципу соціальної рівності, постійне зростання потреб та їхнє піднесення на вищий рівень задля всебічного розвитку особистості. Проте на перше місце ставилося завдання забезпечення пріоритету суспільних потреб над індивідуальними.

У країнах із ринковою економікою у питаннях суспільного добробуту відстоювалася позиція, спрямована на отримання благ кожною людиною, тоді як гаслом марксистсько-ленінського підходу було «добробут усім»: всім разом, а не кожному окремо. Отже, на різних етапах першочерговими були свої, відмінні від інших, пріоритети суспільного розвитку. Відповідно, домінували і різні підходи до досягнення та поліпшення суспільного добробуту. Проте сталим залишається загальносвітове прагнення до його зростання.

Оскільки головна мета «політики добробуту» – це поліпшення якості життя населення, то фундаментом суспільного добробуту є соціальна захищеність громадян. Саме якість життя є головним показником суспільного благополуччя. Одним із яскравих представників теорії суспільного добробуту визнано американського вченого А. Маслоу, автора загальновідомої ієрархії потреб (піраміди потреб Маслоу), в якій соціальна захищеність перебуває на середньому, третьому рівні. Відповідно до цього підходу будь-яка людина прагне до свого розвитку, діючи згідно зі своїми можливостями та потребами. Сутність ідеї А. Маслоу полягає в тому, що найвищі потреби не можуть виявитися та реалізуватися, якщо найбільш примітивні потреби не були попередньо задоволені<sup>2</sup>.

Варто зазначити, що автор ієрархічної піраміди потреб визначив найбільш загальні шаблони потреб людини та основні умови досягнення добробуту людиною. Сьогодні є й дещо видозмінені піраміди, які, не порушуючи загального принципу класифікації потреб, доповнюють її, наприклад, ієрархія потреб за А. Маслоу у вигляді спіралі. Проте дехто з науковців додає певні рівні у наявну базову ієрархію. Так, Ж. Годфруа до

<sup>1</sup> Гордей О. Д. Фінансова оцінка суспільного добробуту / О. Д. Гордей // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 41.

<sup>2</sup> Маслоу А. Г. Дальние пределы человеческой психики / А. Г. Маслоу [пер. с англ.]. – СПб. : ЕВРАЗИЯ. – 1991; Маслоу А. Г. Мотивация и личность / А. Г. Маслоу [пер. с англ.]. – СПб. : ЕВРАЗИЯ. – 1999.

класичної піраміди додав когнітивні та естетичні потреби (необхідність у злагодженості, справедливості, красі, симетрії), розташувавши їх перед потребою у самореалізації<sup>1</sup>. Російський дослідник Б. В. Прикін, крім цього рівня, додав ще кілька: після фізіологічних потреб автор виокремив потреби у належності та любові (належати до спільноти, перебувати серед людей), після потреби у повазі зазначаються пізнавальні потреби (знати, вміти, розуміти, досліджувати); до найвищого шабля цей вчений відносить реалізацію соціальної свідомості<sup>2</sup>. Доволі відомими є й двофакторна модель потреб Ф. Герцберга, в якій усі потреби зумовлюються факторами мотивації та підтримки, і трирівнева модель потреб К. Алдерфера (існування-взаємовідносин-зростання). Очевидно, перелік та класифікація усіх потреб людини – явище надзвичайно складне, оскільки вихідні (первинні) потреби трансформуються у безліч похідних. Саме тому швейцарський психолог К. Левін і назвав їх квазіпотребами. Усе це вказує на те, що досягнення добробуту виявляється через реалізацію потреб людини, а наявні доповнення базової піраміди потреб А. Маслоу переконують у тому, що з розвитком суспільства виникає необхідність у задоволенні дедалі більших потреб, які й відображаються у різних моделях ієрархій<sup>3</sup>.

Зауважимо, що у всіх ієрархіях добробут варто розглядати з позиції створення нормальних умов життєдіяльності для населення, раціональної зайнятості та комплексного соціального захисту громадян, а саму людину – не тільки як біологічну істоту, а й як активного члена суспільства. Щодо вітчизняних науковців, то багато з них також займаються пошуком ефективної моделі суспільного добробуту. Розглянемо економіко-математичну модель державного регулювання суспільного благополуччя, розроблену О. Д. Гордеєм, який запропонував матричну схему формування суспільного добробуту та засобів розвитку особистості (табл. 1.5).

<sup>1</sup> Годфруа Ж. Что такое психология / Ж. Годфруа [пер. з франц.]. – М. : Мир. – Т1. - С. 496, Т. 2. – С. 245.

<sup>2</sup> Прикін Б. В. Новейшая теоретическая экономика. Гиперэкономика (концепции философии и естествознания в экономике) / Б. В. Прикин. – М., 1998. – С. 253.

<sup>3</sup> Гордей О. Д. Моделі державного регулювання добробуту населення О. Д. Гордей // Фінанси України. 2003. – № 11. – С. 52.

**Матрична схема формування суспільного добробуту  
та засобів розвитку особистості<sup>1</sup>**

| Структура розвитку особистості / Структура потреб особистості      | Товари                  |                            |         | Робота | Послуги | Кінцеве споживання |
|--|-------------------------|----------------------------|---------|--------|---------|--------------------|
|  | Виробничого призначення | Індивідуального споживання | Змішані |        |         |                    |
| 1. Фізіологічні потреби  | F1                      | F2                         | F3      | F4     | F5      | F6                 |
| 2. Потреби у збереженні, поліпшенні здоров'я та фізичному розвитку | Z1                      | Z2                         | Z3      | Z4     | Z5      | Z6                 |
| 3. Потреби в освіті  | O1                      | O2                         | O3      | O4     | O5      | O6                 |
| 4. Культурно-естетичні потреби                                     | K1                      | K2                         | K3      | K4     | K5      | K6                 |
| 5. Потреби у повазі, визнанні, схваленні                           | V1                      | V2                         | V3      | V4     | V5      | V6                 |
| 6. Самореалізація  | S1                      | S2                         | S3      | S4     | S5      | S6                 |
| Усього   | Σ1                      | Σ2                         | Σ3      | Σ4     | Σ5      | –                  |

Варто зазначити, що матрична схема (зведений баланс) суспільного добробуту, при складанні якої використовуються дані про фінансові ресурси усіх бюджетів та обов'язково принцип диференційованого аналізу, показує усю кількість ресурсів, а не лише їхню споживчу частку, які безпосередньо формують рівень добробуту. Відображення у такій матричній схемі показника обсягу засобів розвитку особистості у різних розрізах дає змогу дослідити інтенсивність потоків матеріальних благ та послуг, які відповідають потребам розвитку особистості; дати кількісну оцінку цим процесам, визначити питому вагу суспільних та особистих витрат у задоволенні основних соціальних та духовних потреб; оцінити структуру засобів розвитку особистості і на цій основі визначити можливі її зміни. Матрична схема засобів розвитку особистості у такому вигляді відображає лише їхнє поточне споживання. Водночас заслуговує на увагу загальна оцінка усіх ресурсів розвитку

<sup>1</sup> Там само. – С. 53.

особистості, якими володіє суспільство, разом із елементами суспільного багатства (творчий потенціал громадян, їхнє особисте майно тощо).

Необхідною умовою функціонування національної економіки повинен бути її поділ за взаємопов'язаними напрямками: ресурси-витрати, витрати виробництво, доходи-споживання, ресурси-споживання, витрати-потреби. Реалізація основних елементів мети функціонування економіки держави матеріального добробуту та всебічного розвитку особистості має відбуватися як єдиний неподільний процес<sup>1</sup>. Традиційно основою суспільного добробуту вважаються соціальні гарантії. Це твердження ґрунтується на функціональному призначенні інституту соціальних гарантій – забезпечення кожній особі можливості споживати економічні блага на рівні, не нижчому визначених норм. Економічний механізм забезпечення доступності благ є комбінацією таких груп методів:

- впливу на структуру розподілу вартості виробництва та прибутку підприємства;

- перерозподілу доходів на користь економічно незабезпечених осіб;

- часткового відкладення особистого споживання для забезпечення життєдіяльності в особливих випадках (страхування).

Результатом дії цих груп методів стає підвищення рівня споживання об'єктами соціального захисту, але йому передують обмеження споживання (та виробництва) суб'єктами економіки, що фінансують систему соціальних гарантій. Отже, механізм реалізації соціальних гарантій впливає на структуру національного виробництва та динаміку економічного зростання. З точки зору макроекономічної динаміки, цей вплив може бути оцінено як позитивний або як негативний, у другому випадку, маючи на увазі наслідки, зумовлені небажанням суб'єктів економіки нести надмірні (із їхніх міркувань) витрати через фінансування соціальних гарантій – небажане зменшення економічної активності або зростання рівня тінізації економіки, тощо. Більше того, масштаби негативних явищ (економічних, соціальних, демографічних), що породжуються чи підсилюються внаслідок запровадження певного механізму фінансування соціальних гарантій, можуть взагалі суперечити меті – становленню суспільного добробуту.

Провівши дослідження теоретичних основ формування та забезпечення суспільного добробуту, варто відзначити, що суспільний добробут – це рівень забезпеченості населення матеріальними, соціальними, культурними, в т. ч. духовними, та екологічними благами. Рівень задоволення матеріальними благами вимірюється повнотою

---

<sup>1</sup> Гордей О. Д. Моделі державного регулювання добробуту населення / О. Д. Гордей // Фінанси України. 2003. – № 11. – С. 53.

забезпечення населення товарами широкого вжитку, якістю житлових умов, транспортних послуг та ін., соціальними благами – можливістю отримати середню та вищу освіту та її якістю, рівнем надання послуг охорони здоров'я, культурними благами – забезпечення життєдіяльності людини найбільш досконалими продуктами матеріального та духовного виробництва, демократичністю соціальних норм і правил, духовними цінностями (моральністю, вихованням, пізнанням – загалом ступенем розвитку людини соціальної, що залежить передусім від вільного часу); забезпеченість екологічними благами – вживання якісних продуктів харчування, чистотою довкілля. Саме тому питання суспільного добробуту протягом декількох століть досліджували зарубіжні та вітчизняні науковці і воно є однією з підвалин сучасного вчення про державні фінанси.

Сьогодні держава виражає насамперед баланс інтересів всіх соціальних груп та прошарків суспільства, а її найважливішою функцією стає регулювання різноманітних соціальних інтересів на засадах політичної культури порозуміння та злагоди. Варто зазначити, що розширення функцій держави аж ніяк не означає згортання діяльності інституцій громадянського суспільства, яке за умов функціонування «держави загального добробуту» виступає швидше її партнером, ніж супротивником. Принцип партнерства між різними соціальними групами та між державою й громадянським суспільством став однією з визначальних основ утвердження цінностей постматеріалізму та постмодерну в розвинутих західних країнах.

Прийняття виваженої програми, спрямованої на подолання бідності та досягнення значного підвищення добробуту українських громадян, належить до важливих чинників розвитку нашої країни. Її виконання має забезпечити консолідацію суспільства, інтеграцію інтересів громадян і владних структур, посилення їхньої співпраці, активізацію розвитку творчої активності населення. Задля цього необхідно активізувати діяльність не тільки з розробки, а й із забезпечення фінансування та виконання прийнятих програм<sup>1</sup>.

Як відомо, ефективність економічної та соціальної політики держави залежить від рівня життя населення, важливе значення якого найчастіше ототожнюється із досягненням європейських стандартів розвитку. Для оцінювання рівня життя в Україні скористаємось такими показниками: індекс людського розвитку (ІЛР), значення якого у 2008 р. становило 0,788; за цим показником наша держава посідала 76 місце у світі,

---

<sup>1</sup> Баранова Н., Удосконалення соціальних стандартів у системі соціального забезпечення / Н. Баранова, Н. Поляк // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 21.



індекс ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності, який є складовим компонентом ІЛР, за яким Україна посідає 85 місце серед 174 країн світу<sup>1</sup>; за рейтингом глобального розвитку добробуту інституту Legatum Institute Україна займала 68 місце серед 104 країн світу (серед постсоціалістичних країн нижче опинилися лише Білорусь і Молдова)<sup>2</sup>.

Варто зазначити, що нерівність у суспільстві – це об'єктивний чинник людського існування, закладеного самою природою в систему соціальних відносин між людьми. Хоча, з іншого боку, причинами нерівності в суспільстві може бути й те, що різні люди мають неоднакові стартові можливості щодо формування доходів, різні здібності та вдачу. В сукупності все це зумовлює відчутну диференціацію доходів між різними прошарками населення, призводить до виникнення проблем нерівномірного розподілу доходів і феномену бідності. Доцільно зауважити, що нерівність може мати різноманітні джерела походження: 1) «домашня» нерівність, пов'язана з розподілом обов'язків всередині родини; 2) громадянська нерівність – стан, за якого особи можуть бути рівними тоді, коли «кожен втілює частку спільної волі»; 3) ринкова нерівність – коли індивіди класифікуються відповідно до кількості благ, які вони можуть придбати; 4) виробнича нерівність, яка характеризується тим, що кожна людина оцінюється за власними можливостями й досягненнями<sup>3</sup>.

З вищевикладеного цілком очевидно, що ступінь суспільного добробуту в країні визначається рівнем життя населення, під яким розуміється рівень споживання населенням матеріальних і духовних благ порівняно з історично зумовленими соціальними нормативами споживання (досягнутий рівень задоволення потреб населення, що забезпечений обсягом товарів і послуг, використаних за одиницю часу)<sup>4</sup>. Згідно з міжнародними стандартами розрізняють декілька ступенів рівня життя населення<sup>5</sup>:

– добробут – користування благами, які забезпечують всебічний розвиток людини;

– нормальний рівень – раціональне споживання за науково обґрунтованими нормативами, яке забезпечує людям відновлення фізичних та інтелектуальних сил;

<sup>1</sup> Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік: Людський розвиток і європейський вибір України. – К.: ПРООН Україна, 2008. – С. 19.

<sup>2</sup> The 2008 Legatum Prosperity Index. A Global Assessment of Wealth and Wellbeing //www.prosperity.com/

<sup>3</sup> Шевчук П. І. Соціальна політика / П. І. Шевчук. – Львів: Світ, 2003. – С. 8.

<sup>4</sup> Там само. – С. 392.

<sup>5</sup> Ліанова Е., Ринок праці та соціальний захист: навч. посіб. із соціальної політики / Е. Ліанова, О. Палій. – К.: Основи, 2004. – С. 109.

– бідність – споживання благ на рівні збереження працездатності як найнижчої межі відтворення робочої сили (менше 2 дол. США на день);  
– злиденність – споживання мінімально необхідного за біологічними критеріями набору благ (менше 1 дол. США на день).

Отже, бідність – це неспроможність людини підтримувати мінімальний рівень споживання, що визначений на основі фізіологічних, соціальних і духовних нормативів. На думку П. Таунсенда, «Бідність являє собою неспроможність через нестачу коштів підтримувати спосіб життя, властивий конкретному суспільству в конкретний період часу»<sup>1</sup>. Враховуючи різноманітність проявів бідності, вважаємо за доцільне навести основні характеристики цієї категорії, які зафіксовані ООН: коротке життя, низька професійно-освітня підготовка, позбавлення економічної бази нормального життя (належного харчування, чистої питної води, медичних послуг), вилучення із суспільного життя<sup>2</sup>.

Зростання бідності в українському суспільстві супроводжується також поглибленням майнового розшарування громадян за рівнем середньо-душового доходу. За міжнародними стандартами Україна належить до держав із великим ступенем нерівності населення за доходами та споживанням, а за нерівномірністю розподілу коштів між громадянами (за коефіцієнтом Джині) та співвідношенням рівнів добробуту населення – 10% найбільш заможних та 10% найменш забезпечених громадян (за децильним коефіцієнтом диференціації) Україна випереджає тільки Росію, Молдову та Грузію. За індексом купівельної спроможності населення наша держава посідає 39-те (передостаннє) місце серед Європейських країн: середній використовуваний дохід в Україні у 2008 р. становив 1688 євро, що становить лише 13,5% від середньо-європейського показника (в Європі середнє купівельна спроможність на одну особу становила 12500 євро)<sup>3</sup>.

Наведені дані підтверджують той факт, що наша держава суттєво відстає від більшості європейських країн за показниками економічного розвитку, доходами населення та рівнем добробуту. Відтак сьогодні особливої актуальності та важливості набуває проблема подолання бідності, нерівномірності доходів різних верств населення та підвищення добробуту суспільства загалом.

Перш за все, головний засіб подолання бідності та поліпшення благополуччя населення – це забезпечення поступального розвитку економіки. Гострі соціальні проблеми в нашій країні потрібно вирішувати

<sup>1</sup> Таунсенд П. Наукова праця з Фінляндії / П. Таунсенд. – К. : ТАСІ, 1996.

<sup>2</sup> Human Development Report. – New York, 1997. – P. 5.

<sup>3</sup> Purchasing Power Europe 2008/2009. GfK GeoMarketing Map of the Month – November, 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [www.gfkgeomarketing.com/fileadmin/newsletter/pressrelease/purchasing\\_power\\_europe\\_2008\\_2009](http://www.gfkgeomarketing.com/fileadmin/newsletter/pressrelease/purchasing_power_europe_2008_2009).

шляхом пришвидшення структурної перебудови економіки, нарощування виробничого потенціалу, оновлення технічної бази господарського комплексу, підвищення конкурентоспроможності та ефективності національного бізнесу, активізації участі громадян у виробничих процесах. Державна фінансова політика повинна спрямовуватися на виконання таких завдань: перш за все забезпечення економічного зростання, що відображається в динаміці показників приросту ВВП. Втім, досягнення високих темпів зростання ВВП не варто розглядати як кінцеву мету, оскільки не менш важливим є раціональне використання досягнутих результатів. Збільшення доходів, як наслідок забезпечення високого приросту ВВП, має спрямовуватись на зміцнення фінансового потенціалу вітчизняного бізнесу, підвищення його конкурентоспроможності та ефективності, забезпечення зростання заробітної праці зайнятих. Причому такі результати повинні сприяти нарощуванню доходів державного та місцевих бюджетів, що дасть змогу забезпечити соціальні виплати з боку органів державного управління в розширених обсягах.

Основним важелем подолання бідності та джерелом підвищення добробуту суспільства, на нашу думку, має стати зростання заробітної плати і доходів населення. На сьогодні вартість вітчизняної робочої сили залишається недооціненою, й сама заробітна плата ще не стала ефективним інструментом стимулювання зростання продуктивності праці (частка оплати праці найманих працівників у структурі ВВП України незначна, а її питома вага в доходах населення становить менше половини від загальної величини). Зауважимо, що особливо низький рівень оплати праці сьогодні залишається в галузях соціальної сфери та в науці, хоча рівень кваліфікації спеціалістів, зайнятих у цих сферах, доволі високий. Наявною є залежність рівня оплати праці від реального фінансового стану підприємств, установ і держави загалом, а не від кількості та якості праці<sup>1</sup>. Відтак можна стверджувати, що сьогодні оплата праці ще не є ні основним джерелом формування доходів населення, ні головним важелем подолання бідності, ні інструментом забезпечення підвищення добробуту суспільства.

Варто зауважити, що 2009 р. став серйозним випробуванням для нашої держави: економіка України розвивалась впродовж звітного періоду за надзвичайно складних умов як зовнішнього, так і внутрішнього характеру; динаміка економічної активності перебувала під впливом низького попиту і невисокої інвестиційної активності; зниження показників основних видів економічної діяльності уповільнилося, хоча показник виробництва базових галузей, за оцінками НБУ, становив «мінус

---

<sup>1</sup>Гордей О. Д. Фінансова оцінка суспільного добробуту / О. Д. Гордей // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 46.

20,2%»<sup>1</sup>. Фактична макроекономічна ситуація у 2009 р. через відсутність послідовної антикризової політики Уряду виявилась набагато гіршою за всі песимістичні очікування: падіння ВВП було безпрецедентним – на 15,1%, а зростання номінального ВВП становило фактично лише 914 млрд. грн. (прогнозувалось до 1046,5 млрд. грн., що на 98,4 млрд. грн. більше порівняно із 2008 р.).

За фактичними показниками зниження економічної активності зменшилась купівельна спроможність населення: середньомісячна заробітна плата працівників збільшилась у 2009 р. на 100 грн. і становила 1906 грн. на кінець звітної періоду, що на 187 грн. менше від запланованого значення; обсяг реальної заробітної плати скоротився на 8,9% за рік (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

**Прогнозні та фактичні основні макроекономічні індикатори України у 2007–2009 рр.<sup>\*</sup>**

| Показники   | 2007 р.<br>(факт) | 2008 р.<br>(факт) | 2009 р.<br>(постанова<br>КМУ від<br>17.12.2008<br>№ 1105) | 2009 р.<br>(факт) |
|---|-------------------|-------------------|---|-------------------|
| Валовий внутрішній продукт (ВВП), млрд. грн.                  | 720,7             | 948,1             | 1046,5  | 914,7             |
| Реальне зростання ВВП, %                                      | 107,9             | 102,3             | 100,4   | 84,9              |
| Середньомісячна заробітна плата працівників: номінальна, грн. | 1351              | 1806              | 2093  | 1906              |
| Індекс реальної заробітної плати, % до попереднього року      | 115,0             | 106,8             | 100,9   | 91,1              |

\*Джерело: Звіт про виконання Державного бюджету України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua).

Через погіршення економічної ситуації в країні уповільнилось зростання купівельної спроможності населення, а відтак і рівня його добробуту. Зокрема, внаслідок зменшення надходжень за основними джерелами доходів домашніх господарств та збільшення споживчих цін темпи зростання реальних наявних доходів населення України уповільнилися в 2008 р. до 110,3% проти 114,8% у минулому році. Темпи зростання реальної заробітної плати також уповільнилися до 106,3% проти 112,5% у 2007 р. При цьому суттєво зросла заборгованість з виплати заробітної плати (в 1,7 разу) і за станом на 1.01.2009 р.

<sup>1</sup> За даними журналу Бюлетень Національного банку України. – 2010. – № 2. – С. 3.

становила 1123,5 млн. грн. зниження розриву між попитом та пропозицією на ринку робочої сили внаслідок зниженої економічної активності призвело до зростання рівня зареєстрованого безробіття (за 2008 р. до 3% проти 2% у 2007 р.)<sup>1</sup>.

Протягом 2009 р. темпи зростання середньомісячної номінальної заробітної плати одного працівника поступово уповільнювались на фоні низької економічної активності. Номінальна заробітна плата зросла на 5,5% до попереднього року проти її збільшення у 2008 р. на 3,7%. Крім того, зниження рівня оплати праці було зафіксовано у будівництві та державному управлінні (на 17,5 та 2,6% відповідно), тоді як в попередньому році за всіма видами економічної діяльності відбулося її зростання. Варто зазначити, що протягом двох останніх місяців 2009 р. спостерігалось підвищення темпів зміни як номінальної, так і реальної заробітної плати, що пов'язано зі зростанням мінімального рівня заробітної плати до 744 грн. та виплатами в грудні премій за підсумком року. Упродовж року заборгованість із виплати заробітної плати збільшилась на 284,7 млн. грн. (на 23,9%) і за станом на 1.01.2010 р. становила 1473,3 млн. грн. (зростання у 2008 р. – на 60,8%); частка суми несплаченої заробітної плати зросла до 77,8% проти 64% на початок звітного року. Незважаючи на те, що середньозважений обсяг мінімальної заробітної плати за 2009 р. підвищився на 20,8%, середньомісячна заробітна плата працівників зросла, порівняно з 2008р., лише на 5,5% та становила 1906 грн. Обсяг реальної заробітної плати працівників у 2009 р. скоротився на 8,9%, чого не відбувалося протягом останніх дев'яти років (у 1999 р. скорочення становило 5,7%). Негативні тенденції спостерігались також і в структурі заробітної плати – частка працівників, які отримували заробітну плату меншу за мінімальну, зросла на 0,9%<sup>2</sup>. Відтак значне падіння реальної заробітної плати та погіршення структури її розподілу негативно вплинуло на рівень бідності в країні.

Доцільно відзначити, що для регулювання рівня оплати праці держава має єдиний інструмент – мінімальну заробітну плату. Нагадаємо, що з 1 вересня 2008 р. в Україні запроваджено Єдину тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів, чим і в повному обсязі завершено реформу оплати праці у державному секторі економіки. Згідно зі ст. 55 Закону про державний бюджет на 2010 р. з 1 січня обсяг мінімальної заробітної плати становить 681 грн., з 1 квітня – 696 грн., з 1 липня – 700 грн., з 1 жовтня – 719 грн., з 1 грудня – 778 грн.; у погодинному обсязі: з 1 січня – 4,08 грн., з 1 квітня – 4,17 грн., з 1 липня – 4,19 грн., з 1 жовтня – 4,31 грн., з 1 грудня –

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до річного звіту про виконання Державного бюджету України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua).

<sup>2</sup> Ринок праці та доходи населення // Бюлетень Національного банку України. – 2010. – № 2. – С. 14–16.

4,66 грн. Ст. 54 цього закону встановлює в 2010 р. прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у таких обсягах: з 1 січня – 637 грн., з 1 квітня – 651 грн., з 1 липня – 655 грн., з 1 жовтня – 673 грн., з 1 грудня – 687 грн.<sup>1</sup> Відтак, очевидно, що важливу роль у подоланні бідності та підвищенні рівня добробуту населення повинно відіграти підвищення мінімальної заробітної плати до рівня прожиткового мінімуму, що дасть змогу також поліпшити рівень задоволення фізіологічних, соціальних і культурних потреб населення. Наголосимо, що це особливо важливо для працівників державного сектору економіки, які становлять значну частку усієї робочої сили в державі.

Як видно з наведених даних у табл. 1.7, на кінець 2009 р. прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць збільшився на 61 грн. і становив 687 грн., а в 2008 р. – зріс на 94 грн. і становив 626 грн., вищевказаний показник для працездатної особи на кінець звітного року збільшився на 65 грн. і становив 734 грн., на відміну від зростання минулого року на 101 грн. Рівень гарантованих державою доходів для малозабезпечених сімей підвищено в 2008 р. на 10% порівняно з 2007 р., при цьому для кожної дитини відповідно до чинного законодавства рівень забезпечення прожиткового мінімуму додатково підвищено на 10%, а для дітей, які утримуються самотніми матерями або батьками-інвалідами I чи II групи, це підвищення становить 20%.

Обсяг мінімальної заробітної плати зріс на кінець 2009 р. на 173 грн., а порівняно з 2006 р. – на 378 грн. (майже вдвічі); у 2008 р. простежується збільшення цього показника на 145 грн. із фактичним обсягом у 605 грн. Варто відмітити, що лише в 2009 р. обсяг мінімальної заробітної плати для працездатних осіб перевищував обсяг прожиткового мінімуму на 44 грн., тому й співвідношення цих показників – більше одиниці (1,06 на кінець року, що на 17,7% більше ніж у минулому періоді).

Необхідно також зауважити, що в оцінюванні отриманих результатів і тенденцій основних соціальних стандартів обов'язково потрібно враховувати індекс споживчих цін, обсяг якого на кінець 2009 р. знизився фактично на 10,0%, що на 2,8% більше від запланованого (109,5%), тоді як в попередній рік відбулося його зростання: на 5,7% порівняно з 2007 р. і на 10,7% порівняно з 2006 р. (табл. 1.7).

На сучасному етапі розвитку України найбільш суттєвими чинниками соціальної дестабілізації, що загрожують цілісності та існуванню українського соціуму як такого, є нестабільність економічної та політичної ситуації в країні; низький рівень життя переважної частини населення;

---

<sup>1</sup>Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» № 2154-VI від 27.04.2010р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=01&find=1&typ=1

незахищеність соціально вразливих груп населення; надмірна диференціація доходів; відсутність середнього класу як фундаменту стабільної справедливої держави; регіональні диспропорції умов життєдіяльності; проблема працевлаштування; занепад гуманітарної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура, відпочинок, спорт і туризм); демографічна криза; різке загострення екологічних проблем.

Таблиця 1.7

**Динаміка основних соціальних стандартів в Україні у 2006–2009 рр.\***

(грн.)

| Показники  | За станом на |          |          |          | Зміни, (+, -) |            |
|--|--------------|----------|----------|----------|---------------|------------|
|  | 31.12.06     | 31.12.07 | 31.12.08 | 31.12.09 | за 2008р.     | за 2009 р. |
| Прожитковий мінімум:<br>• на одну особу в розрахунку на місяць                         | 472          | 532      | 626      | 687      | + 94          | +61        |
| • діти віком до 6 років  | 418          | 470      | 557      | 611      | + 87          | +54        |
| • діти віком від 6 до 18 років   | 536          | 604      | 701      | 769      | + 97          | +68        |
| • працездатні особи  | 505          | 568      | 669      | 734      | + 101         | +65        |
| • особи, які втратили працездатність   | 366          | 411      | 498      | 546      | + 87          | +48        |
| Мінімальна заробітна плата   | 400          | 460      | 605      | 778      | + 145         | +173       |
| Відношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму для працездатних осіб | 0,79         | 0,81     | 0,9      | 1,06     | + 0,09        | +0,16      |
| Індекс споживчих цін, %  | 111,6        | 116,6    | 122,3    | 112,3    | + 5,7         | -10,0      |

\* Джерело: Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2006 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua).; Пояснювальна записка до річного звіту про виконання Державного бюджету України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua); Пояснювальна записка до річного звіту про виконання Державного бюджету України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua); Пояснювальна записка до річного звіту про виконання Державного бюджету України за 2009 рік // [www.budget.gov.ua](http://www.budget.gov.ua);

Сьогодні в Україні в політичних і наукових колах тривають дискусії щодо регулювання мінімальної заробітної плати. Розглянемо завдання та напрямки цього регулювання з позиції теорії суспільного добробуту. Найбільш поширене трактування мінімальної заробітної плати як соціальної норми, в якій основою розрахунку є обсяги мінімального споживчого бюджету («потреби працівника та його сім'ї з урахуванням

загального рівня заробітної плати в країні, а також соціальних виплат, рівня життя різних соціальних груп, чинники економічного характеру – вимоги економічного розвитку, рівень продуктивності праці, забезпечення й підтримка високого рівня зайнятості тощо»<sup>1</sup>).

Суттєвих змін потребує у нашій країні й ситуація з мінімальною заробітною платою як соціальною гарантією та одним із показників фінансового забезпечення суспільного добробуту. Доцільно спочатку кількісно підняти цей рівень, а потім довести економічний склад мінімальної заробітної плати до якісного рівня. Жорстка прив'язка соціальних виплат до мінімальної заробітної плати має сенс лише в економіці, яка нормально функціонує. Необхідно затвердити погодинну мінімальну заробітну плату, а виплати проводити потижнево. Ми погоджуємось з О. Д. Гордеєм, який для подолання бідності та під-вищення рівня добробуту громадян пропонує спрямувати зусилля на вирішення таких завдань<sup>2</sup>:

– досягнення гармонізації відносин між центром і регіонами, між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між державою та суспільством;

– недопущення ухвалення законодавчих актів, які б передбачали збільшення бюджетних видатків без визначення джерел зростання доходів бюджету;

– забезпечення раціоналізації роботи закладів та установ, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, із метою підвищення рівня якості послуг, що надаються громадянам; виконання цільових програм соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

– створення та запровадження законодавчої бази функціонування соціальних бюджетів;

– конкретизація та оптимізація переліку платних і безплатних соціальних послуг, що можуть надаватися бюджетними установами та організаціями, з метою як стимулювання їхнього надання, так і підвищення ефективності використання державних і госпрозрахункових коштів;

– визначення соціально-економічних пріоритетів та переваг бюджетного

– фінансування, забезпечення концентрації бюджетних коштів на виконанні найважливіших соціально-економічних програм.

<sup>1</sup> Рудень В. В. Фінансування медичного забезпечення в Україні: проблеми та шляхи розв'язання / В. В. Рудень // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 28.

<sup>2</sup> Гордей О. Д. Моделі державного регулювання добробуту населення / О. Д. Гордей // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 55–56.



Врахування названих чинників дає підстави для проведення завжди суперечливого (за методом) та непередбачуваного (за наслідками) механізму визначення мінімальної заробітної плати. Дійсна мінімальна заробітна плата (що відрізняється, як правило, за регіонами та галузями) інституалізується незалежно від офіційного проголошення урядом рівня, оскільки її обсяг завжди береться до уваги сторонами трудового договору (як оформленого відповідно до законодавства, так і неформального) при його укладанні та, безумовно, виконанні. Вона виражає нижню межу компромісу, на який ідуть працівники з метою отримання роботи.

Визнаючи, що через об'єктивні обставини деякі працедавці в змозі знижувати рівень оплати праці, держава та/або профспілки спільно зі спілками працедавців повинні встановлювати офіційний рівень мінімальної заробітної плати, який відповідає загальній тенденції, але відрізняється від дійсної мінімальної заробітної плати на величину суб'єктивно заниженої працедавцем ставки, тобто вона може вважатись раціональною. Ця раціональність полягає в низці чинників: зокрема в тому, що визначений рівень мінімальної заробітної плати не стане причиною масового звільнення працівників чи скорочення виробництва. А також через те, що законодавче встановлення цього соціального нормативу, перш за все, спрямовується на усунення окремих недосконалостей, притаманних ринку праці. Наприклад, недостатності інформації у працедавців і працівників щодо об'єктивного рівня мінімальної заробітної плати. Усунення цього недоліку за регіонами, галузями, врешті, спеціальностями для працедавців поліпшить орієнтування при пошуку робочої сили відповідної якості та сприятиме підвищенню ефективності трудових відносин за критерієм «якість праці – заробітна плата», а для працівників це дозволить оптимізувати трудовий контракт, принаймні, за критерієм заробітної плати.

При такому підході до регулювання мінімальної заробітної плати ми отримуємо позитивний економічний ефект для всіх сторін трудових відносин, тому що він спрямований на встановлення норми, яка тільки усуває надмірне заниження дійсної мінімальної заробітної плати, що виникає через певні монопольні, інформаційні та інші переваги працедавця. Тільки таким чином визначений рівень мінімальної заробітної плати стане важливим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток.

Варто зазначити, що існуюча в Україні практика встановлення мінімальної заробітної плати, яка хоч і ґрунтується на економічних показниках і має соціальну спрямованість, не є економічною за природою та соціальною за дією, і це не потрібно доводити. Відомо, що

цей показник не відображає реального стану соціально-трудоких відносин. Про рівень дійсної мінімальної заробітної плати в Україні дізнатись неможливо, оскільки механізм її встановлення та дії є одним із чинників тінізації економіки.

Викликають заперечення не тільки підходи до встановлення мінімальної заробітної плати, а й бачення соціально-економічних наслідків від запровадження її на завищеному рівні. Так, Р. Горловський вважає недоцільним значне підвищення мінімальної заробітної плати, оскільки «Різде миттєве підвищення може призвести до значного збільшення середньої заробітної плати і, відповідно, до масового звільнення працівників підприємств, значного зростання рівня безробіття та подальшого нарощування заборгованості по виплаті заробітної плати»<sup>1</sup>. На нашу думку, це не правильно, адже ні підприємці, ні працівники не зацікавлені в скороченні виробництва, навпаки в них виникає спільна мета: мінімізувати втрати від норми, що запроваджена. Спільним рішенням доволі часто може бути переведення частки трудових відносин до неофіційного сектору, що доволі часто і є оптимізацією виробництва, хоча й не тією, що очікувалась (на яку потрібні оптимальні фінансові ресурси й час). В економічному аспекті від такого підвищення мінімальної заробітної плати програють всі: держава недоотримає податкових надходжень, працедавець стає злодієм, а працівник втрачає можливість отримувати соціальні гарантії.

Проблематичним питанням є також те, що компенсаційні заходи щодо індексації заробітної плати часто запізнювалися; численні пільги, компенсації, соціальні виплати та допомоги проводилися без урахування матеріального стану сімей та реальних можливостей людей забезпечити власний добробут. Унаслідок чого в суспільстві наростає соціальне споживацтво, скорочуються можливості надання допомоги найбіднішим верствам населення. Для зменшення такої нерівномірності треба, на нашу думку, забезпечити пріоритетність розвитку соціальної сфери та творчої праці, що є частиною суспільної практики, де безпосередньо формується людина, високоякісна робоча сила – головний ресурс економіки та засіб зростання виробництва, його ефективності. Ось чому в соціальній сфері необхідне ефективне поєднання високого рівня розвитку науки, освіти, культури, охорони здоров'я та їхньої доступності для усього суспільства. Остання вимога зумовлена соціальною справедливістю та економічною ефективністю: тільки рівнодоступність цих сфер діяльності у соціальній сфері дасть змогу результативно

---

<sup>1</sup> Баранова Н. Удосконалення соціальних стандартів у системі соціального забезпечення // Н. Баранова, Н. Поляк Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 23.

використовувати творчий потенціал кожної людини незалежно від її соціальної належності. Для цього, вважаємо, необхідно розвивати<sup>1</sup>:

– різні суспільно-державні форми та механізми, які забезпечують однаковий доступ до освіти, медичного обслуговування, культури для всіх верств населення на основі безкоштовних основних послуг;

– розмаїття форм та можливість вибору користувачем будь-якого закладу охорони здоров'я, освіти;

– суттєву диференціацію державної та спонсорської (доброчинної) підтримки, рівень реальних доходів працівників різних організацій соціального спрямування залежно від попиту на їхні послуги з боку населення.

Варто звернути увагу також на те, що в Україні залишається низьким рівень соціальної відповідальності бізнесу. До найгостріших проблем належить занижений рівень вартості робочої сили, а отже, й оплати праці, що зумовило її низьку продуктивність. Як наслідок – результати економічного зростання не спрямовуються на підвищення рівня життя та поступальний розвиток економіки. Крім того, підвищення рівня життя громадян унаслідок економічного зростання стримує доволі розвинутий тіньовий сектор економіки, зокрема свідомо, цілеспрямована орієнтація частини підприємницьких структур на застосування схем незаконної мінімізації оподаткування, практика виведення капіталів за кордон та ін. При цьому заходи державного регулювання зазначених проблем виявилися недостатніми.

Доречно зазначити, що одним із завдань Бюджетної декларації на 2010 р. є забезпечення досягнутого рівня державних соціальних стандартів, а шляхи його виконання визначені такі<sup>2</sup>:

1) індексація грошових доходів населення відповідно до вимог Закону України «Про індексацію грошових доходів населення»;

2) забезпечення узгодженості між збільшенням обсягу мінімальної заробітної плати та посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки відповідно до індексу інфляції (індексу споживчих цін) та підвищення продуктивності праці;

3) визначення рівня забезпечення прожиткового мінімуму з урахуванням реального зростання ВВП та фінансових можливостей державного бюджету і Пенсійного фонду;

4) посилення адресності надання пільг, житлових субсидій, а також надання пільг, компенсацій і державних допомог лише малозабезпеченим верствам населення;

<sup>1</sup> Гордей О. Д. Моделі державного регулювання добробуту населення / О. Д. Гордей // Фінанси України. 2003. – № 11. – С. 57.

<sup>2</sup> Декларація цілей та завдань бюджету на 2010 рік, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України, № 151 від 25.02.2009 р.

5) запровадження участі безробітних, які отримують допомогу для безробітних, у громадських роботах;

6) забезпечення розвитку державної системи професійної орієнтації населення відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики.

Для досягнення окреслених цілей необхідно передусім забезпечити високі темпи зростання реального ВВП шляхом зниження динаміки показників індексу споживчих цін, значного збільшення фонду оплати праці, забезпечення пришвидшеного зростання експорту та стабілізації імпорتنих операцій. Таким чином, подолання бідності та забезпечення значного підвищення добробуту громадян України можливе лише за збільшення темпів економічного зростання. Досягнення стабільного приросту реального ВВП у 6,5–7% на рік дасть змогу вирішити складні соціальні проблеми, які накопичилися за останні роки в нашій країні, а також створити сприятливе макроекономічне середовище для розвитку вітчизняного бізнесу й підвищення його конкурентоспроможності. На особливу увагу заслуговують питання посилення соціальної спрямованості розвитку економіки; реальний її приріст повинен іти на вирішення соціальних проблем, що має досягатися за рахунок підвищення інвестиційної активності та конкурентоспроможності вітчизняних підприємств.

Для поліпшення суспільного добробуту за рахунок видатків державного бюджету на соціальну сферу потрібно ще посилити контроль за використанням обмежених бюджетних ресурсів. На нашу думку, потрібно сформувати ефективну систему контролю за адресним витрачанням державних коштів. Зауважимо, що потрібна адресна підтримка добробуту соціально найменш захищеного населення. Вважаємо, що саме такий підхід дасть можливість надання більшої матеріальної допомоги за рахунок її перерозподілу між тими, хто її справді потребує. Умовою ефективності адресного захисту є жорсткий взаємозв'язок між наданням соціальної допомоги і справжнім матеріальним станом її потенційного отримувача.

Отже, передумовою подолання бідності населення має бути зростання суспільного добробуту, забезпечення якого буде можливим лише за умови досягнення сталого економічного зростання та підвищення конкуренто-спроможності національної економіки. Також доволі важливим напрямком сьогодні в підвищенні благополуччя та подолання бідності варто вважати підвищення мінімуму заробітної плати, рівня освіти, дотримання норм диференціації в оплаті праці, гарантування гідних умов праці, поліпшення охорони здоров'я, всебічний розвиток особистості, що в комплексі підвищить якість життя населення й забезпечить реалізацію політики добробуту в Україні.

## 1.6. Ключові напрямки удосконалення фінансових важелів подолання бідності в Україні

Найважливішим пріоритетом людського розвитку протягом останніх десятиліть є поліпшення рівня життя населення, зменшення масштабів і подолання такого явища як бідність. Необхідність вирішення цього завдання підкреслюється у багатьох концептуальних документах, які приймаються міжнародними організаціями, а також у національному законодавстві, перспективних і поточних програмах соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних формувань. Причому сьогодні відбувається докорінна зміна уявлень щодо сутності поняття «бідність», аналізуються та виявляються глибинні причини її виникнення і поширення, пропонуються різносторонні і комплексні заходи для подолання.

У 1974 р. Генеральна Асамблея ООН затвердила Концепцію нового економічного порядку, яка сформована в результаті тривалого руху країн, що розвиваються, за демократичну перебудову міжнародних економічних відносин, ліквідацію нерівноправного становища цих країн на світовому ринку. Метою нового економічного порядку визначено пришвидшення економічного розвитку країн, що розвиваються, та перерозподіл світового доходу на їхню користь; цей порядок базується на двадцяти принципах, практичне втілення яких прямо чи опосередковано пов'язано зі зменшенням масштабів і подоланням бідності.<sup>1</sup>

У 2000 р. ООН приймає Декларацію тисячоліття, в якій серед шести ключових цілей розвитку на одному з перших місць визначає ліквідацію злиднів та голоду – основних характеристик бідності. В Декларації поставлено за мету забезпечити загальну початкову освіту, рівні права та можливості дівчат і хлопців, чоловіків і жінок, скорочення дитячої смертності, поліпшення охорони материнства, боротьбу з найбільш небезпечними захворюваннями тощо. Подальшого розвитку країн та викорінення в них бідності передбачається досягти шляхом: 1) забезпечення сприятливого управління, формування відкритої, справедливої, регульованої, передбачуваної та недискримінаційної багатосторонньої торгової та фінансової системи; 2) фінансування розвитку країн, що розвиваються; 3) допомоги країнам, що розвиваються, з боку промислово розвинутих країн з умовою спрямування одержаних коштів на подолання бідності.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Декларация об установлении нового международного экономического порядка. Утверждена резолюцией 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая 1974 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_339](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_339)

<sup>2</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/summitdecl.htm>

В Україні у 2001 р. Указом Президента була затверджена Стратегія подолання бідності, реалізація якої розрахована на період до 2010 р.<sup>1</sup> Основними позитивними надбаннями Стратегії перш за все, є впорядкування понятійного апарату, пов'язаного із визначенням бідності населення та показниками, що її характеризують, зокрема це: бідність, глибина, межа, крайня форма та рівень бідності. Крім того оцінимо рівень та масштаби бідності населення в Україні, вказано головні причини виникнення та поширення явища бідності, визначено основні напрямки подолання бідності та етапи реалізації Стратегії.

Використаний у Стратегії підхід відповідає сучасним уявленням щодо бідності і ширшому тлумаченні цього складного та багатоаспектного явища не лише як нестачі доходів, необхідних для задоволення першочергових потреб, але і як неможливості окремим домогосподарством або людиною підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства і в конкретний період часу. Звичайно, нестача доходів для підтримання мінімального споживання та відтворення робочої сили, перш за все, асоціюється з бідністю, разом з тим – відсутність житла, недоступність суспільних і найважливіших соціальних благ, таких як освіта, охорона здоров'я, духовний і фізичний розвиток, також дають усі підстави для людей, позбавлених цих благ, вважати себе бідними.

Поширення бідності населення України на початку XXI ст. було спричинено трансформацією суспільного устрою та економічних відносин, які супроводжувалися зменшенням рівня зайнятості і зростанням безробіття. Негативна динаміка соціально-економічного розвитку країни і незадовільний стан державних фінансів зумовили зменшення реальних доходів населення, зростання заборгованості із заробітної плати і соціальних виплат. Зміна відносин власності супроводжувалася різким розшаруванням населення за рівнем доходів і збільшенням прошарку громадян, які живуть за межею бідності. Водночас в умовах розгортання ринкових відносин не були проведені вкрай необхідні системні реформи, пов'язані із соціальним захистом і поліпшенням життєвого рівня населення. І тому ще й на сьогодні залишається низьким рівень оплати праці переважної частини працюючих, недостатніми для забезпечення пристойного життя є пенсії у більшості пенсіонерів, відсутня розвинута система страхування життєвих ризиків та ефективна адресна соціальна допомога громадянам, які дійсно її потребують.

---

<sup>1</sup> Указ Президента України від 15 серпня 2001 р. «Про Стратегію подолання бідності» // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 149. – С. 10–11.

Основою заходів, передбачених Стратегією подолання бідності, є такі головні цілі: 1) створення економічно-правових умов для збільшення доходів і зростання економічної активності працездатних громадян; 2) підвищення ефективності соціальної підтримки найбільш уразливих груп населення шляхом реформування системи соціального захисту. Відповідно до визначених цілей виокремлено такі основні завдання: підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці; збільшення доходів від трудової діяльності; розвиток системи соціального страхування; поглиблення адресності державної соціальної допомоги та соціальних послуг; соціальна підтримка осіб з обмеженими фізичними можливостями, сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування; поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення.

Проте основним напрямком вирішення проблеми бідності повинно бути забезпечення економічного зростання, в процесі якого відбувається збільшення зайнятості населення і кількості робочих місць, зростають доходи працюючих, збільшуються надходження до державних фондів грошових коштів (перш за все, бюджетів та соціальних фондів) і відповідно збільшуються обсяги фінансових ресурсів, які можна спрямувати на вирішення соціальних проблем, в т. ч. подолання бідності населення.

Протягом 2000–2007 рр. в Україні спостерігалось деяке поліпшення показників, які характеризують бідність (табл. 1.8). Відбулося підвищення межі бідності, т. б. рівня доходу, нижче від якого неможливе задоволення основних потреб людини: з 126 грн. у 1999 р. до 526 грн. у 2007 р., що перевищило встановлений у тому ж році прожитковий мінімум. Більш ніж у 4 рази за цей самий період збільшилася межа злиденності: з 101 грн. до 420 грн. Проте, не зважаючи на це, відносні показники, які характеризують частку бідних осіб, зменшилися несуттєво і залишаються на рівні 1999 р. тобто часу, який передував прийняттю Стратегії.

Таблиця 1.8

**Основні показники злиденності та бідності в Україні \***

| Показники                                   | Роки |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|
|   | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 |
| Межа бідності, грн. на 1 особу на місяць    | 126  | 175  | 220  | 365  | 526  |
| Межа злиденності, грн. на 1 особу на місяць | 101  | 140  | 176  | 292  | 420  |
| Рівень бідності, %                          | 27,8 | 27,2 | 26,6 | 27,1 | 27,3 |
| Рівень злиденності, %                       | 14,4 | 14,9 | 13,7 | 14,4 | 13,8 |
| Глибина бідності, %                         | 23,3 | 25,0 | 22,9 | 23,8 | 23,1 |

\* Складено на основі: Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 рр.: Аналітична записка Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – С. 5.

Поряд із загальною позитивною тенденцією зменшення бідності варто відзначити погіршення цих показників в окремих регіонах (табл. 1.9), серед сільських жителів, пенсіонерів, у сім'ях з дітьми. Так, якщо у 2007 р. в середньому по Україні частка бідного населення становила 27,3%, то у м. Києві – 8%. Водночас у 8 областях від 1/3 до майже 1/2 населення були бідними, це: Волинська обл. (39,9%), Житомирська обл. (35,6%), Кіровоградська обл. (45,6%), Луганська обл. (39,3%), Одеська обл. (34,6%), Рівненська обл. (34,8%), Тернопільська обл. (33,3%), Хмельницька обл. (34,7%). Лише в 9 регіонах із 27 показники бідності населення були нижчими від середнього рівня по країні.<sup>1</sup> Причому до переліку регіонів з високими показниками бідності населення увійшли області, які мають доволі високий рівень економічного розвитку, потужний людський та природно-ресурсний потенціал. Відсутність прямої залежності між рівнем добробуту громадян і соціально-економічним розвитком територій, на яких вони проживають, вказує на наявність і гостроту проблеми бідності працюючого населення, що вимагає глибоких досліджень причин цього явища та проведення невідкладних та системних економічних і соціальних реформ.

Таблиця 1.9

**Регіональна диференціація рівня бідності у 2007 р.\***

| <b>Значення показників бідності</b> | <b>Регіони</b>  |
|-------------------------------------|---|
| до 10%                              | м. Київ   |
| 10% – 20%                           | Області: Івано-Франківська, Миколаївська, Черкаська   |
| 20% – 27,3%                         | Області: Вінницька, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Чернігівська  |
| 27,4% – 35%                         | Автономна Республіка Крим, області: Дніпропетровська, Київська (без м. Києва), Львівська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька |
| понад 35%                           | Області: Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Луганська,   |

\* Складено на основі: Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки: Аналітична записка Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – С. 5.

Погіршується добробут сільського населення (табл. 1.10), рівень бідності якого за період з 1999 р. по 2007 р. збільшився на 8,7 відсоткового пункту, рівень злиденності – на 5,2 відсоткового пункту, глибина бідності – на 2,8 відсоткового пункту. Сьогодні майже 40% сільських жителів України належать до категорії бідних. Крім обмежених

<sup>1</sup> Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки: Аналітична записка Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – С. 5.



можливостей щодо працевлаштування, високого рівня безробіття в селі, низьку оплату праці у сільському господарстві, яка становить лише 60% від середнього по країні<sup>1</sup>, сільські жителі не забезпечені й необхідними зручностями: послугами закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту.

Таблиця 1.10

**Показники бідності в Україні за місцевістю проживання \***

|                              | Роки: |      |
|------------------------------|-------|------|
|                              | 1999  | 2007 |
| <b>Рівень бідності, %</b>    |       |      |
| Місто                        | 27,1  | 22,1 |
| Село                         | 29,2  | 37,9 |
| <b>Рівень злиденності, %</b> |       |      |
| Місто                        | 13,8  | 10,3 |
| Село                         | 15,7  | 20,9 |
| <b>Глибина бідності, %</b>   |       |      |
| Місто                        | 23,3  | 21,1 |
| Село                         | 22,6  | 25,4 |

\* Складено на основі: Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки: Аналітична записка Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – С. 13.

Особливе занепокоєння викликає статистика щодо бідності домогосподарств з дітьми (табл. 1.11), які загалом перебувають у гіршому матеріальному становищі порівняно з домогосподарствами без дітей майже у 2 рази, причому, як видно з наведених у таблиці даних, чим більше дітей, тим біднішою є сім'я. Незважаючи на постійне збільшення обсягів допомог і виплат сім'ям з дітьми з бюджетів, державних соціальних фондів, показники, що характеризують рівень їхньої бідності мають тенденцію до погіршення. Дещо краще становище у сім'ях з однією дитиною і з дітьми до 3 років, рівні бідності яких зменшилися за період з 1999 р. по 2007 р. відповідно на 1,8 та 4,6 відсоткового пункту, що пояснюється суттєвим збільшенням одноразових допомог, пов'язаних з народженням дитини та допомоги на догляд за дитиною до досягнення нею 3-річного віку.

<sup>1</sup> Статистична інформація Державного комітету статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Таблиця 1.11

## Рівень бідності в Україні за типами домогосподарств (%) \*

| Тип домогосподарства              | Роки: |      |
|-----------------------------------|-------|------|
|                                   | 1999  | 2007 |
| Домогосподарства з дітьми         | 33,9  | 33,9 |
| Домогосподарства без дітей        | 17,8  | 19,4 |
| <b>Домогосподарства з дітьми:</b> |       |      |
| з 1 дитиною                       | 29,1  | 27,3 |
| з 2 та більше дітьми              | 35,8  | 40,6 |
| з 3 та більше дітьми              | 54,5  | 64,6 |
| з 4 та більше дітьми              | 75,8  | 70,8 |
| з дітьми до 3 років               | 44,1  | 39,5 |

\* Складено на основі: Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки: Аналітична записка Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – С. 10.

Різноманітність поняття бідності передбачає вивчення не лише об'єктивних монетарних критеріїв цього явища, тобто достатності доходів громадян для забезпечення своїх першочергових потреб, але і врахування суб'єктивних результатів самооцінки ними свого майнового стану, позбавлення можливості користуватися тими чи іншими послугами та благами (депривації). У 2007 р. Державний комітет статистики України провів дослідження самооцінки домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг.<sup>1</sup> З цією метою було виокремлено 2 групи (перша – економічні, друга – розвиток інфраструктури в контексті доступності послуг) і 46 видів депривацій. Економічні депривації відображають нестачу коштів у домогосподарств для придбання товарів повсякденного та тривалого використання, задоволення потреби у житлі, оплати послуг з охорони здоров'я, освіти, культури, відпочинку тощо. Джерелами фінансового забезпечення зменшення та ліквідації економічних депривацій є переважно доходи громадян від трудової та інших видів діяльності, одержані соціальні допомоги і виплати з державних фондів.

Аналіз структури доходів населення України показує, що більш ніж 4/5 усіх доходів формується за рахунок заробітної плати (42,2%) і соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів (38,9%); лише близько 1/5 – за рахунок прибутку та змішаного доходу (13,6%) і доходів від власності (5,3%).<sup>2</sup> Таке співвідношення показує, з одного боку, доволі високу залежність добробуту населення від допомог і виплат з боку держави, а з

<sup>1</sup> Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг. Державний комітет статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

<sup>2</sup> Доходи та витрати населення України за січень-грудень 2008 року. Експрес-випуск. 06.02.2009 р. № 23 / Державний комітет статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

другого, підтверджує відсутність в Україні середнього класу, доходи якого більшою мірою (ніж у представленій структурі доходів) формуються від власного бізнесу, об'єктів нерухомості, цінних паперів, майнових прав тощо. Висока частка державних допомог і трансфертів у складі доходів домогосподарств відображається на уявленні населення щодо власної відповідальності за рівень свого добробуту. Так, за результатами вибіркового опитування, проведеного Держкомстатом України, 13,5% домогосподарств вважають, що за рівень їхнього добробуту має відповідати повністю держава, 21,6% – переважно держава, 55,9% – як держава, так і вони самі; лише 9% домогосподарств вважають, що переважно і тільки відповідальні вони самі.<sup>1</sup>

Подолання бідності населення України можливе лише за умови створення середнього класу і збільшення прошарку людей, які би ідентифікували себе як заможні люди за рівнем та структурою своїх доходів і видатків, способом життя, менталітетом. Проте за часів незалежності нашої країни важливих кроків для формування середнього класу як основи економіки ринкового типу не було зроблено, хоча необхідність цього було визнано на загальнодержавному рівні і закріплено в багатьох перспективних програмних документах, зокрема у Програмі «Україна – 2010».

Заслугує на увагу перелік депривацій другої групи, серед яких виокремлено такі: відсутність поблизу житла об'єктів роздрібної торгівлі, зв'язку, медичної установи, аптеки, дошкільних закладів; незабезпеченість населеного пункту закладами культури, побуту, своєчасною швидкою допомогою; нерегульованість щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом з більш розвиненою інфраструктурою; відсутність можливості підключення до стаціонарної телефонної мережі. Джерелами фінансового забезпечення ліквідації цих депривацій можуть бути: ресурси державного та місцевих бюджетів; кошти суб'єктів господарювання, які входять до складу місцевого господарства і створюють необхідні об'єкти інфраструктури для своїх працівників; кошти від зарубіжних та міжнародних організацій у вигляді благодійної та спонсорської допомоги, гранти тощо. Варто зазначити, що загалом фінансувати створення таких зручностей має держава та органи місцевого самоврядування, частково – великі і, як правило, високоприбуткові суб'єкти господарювання. В зв'язку з цим постає закономірне питання щодо обсягів фінансування та ефективності використання фінансових ресурсів, які спрямовуються на ліквідацію згаданих депривацій.

---

<sup>1</sup> Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2008 році / Державний комітет статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

Варто зазначити, що обсяги бюджетних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів соціальної сфери, житлово-комунальне господарство, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику стабільно зростають. Так, наприклад, трансферти населенню з місцевих бюджетів за період з 2000 р. по 2007 р. зросли у 5,5 разу, видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство з 2002 р. по 2008 р. – більше ніж у 6 разів; на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику – у 5 разів<sup>1</sup>. Проте суттєвих змін в умовах життя громадян не відбулося і тому залишається стабільним рівень бідності населення протягом останніх років; несприятливі умови для ведення бізнесу, відсутня реальна фінансово-кредитна підтримка малих підприємств.

Одним з основних фінансових інструментів подолання бідності в Україні є пільги соціального характеру. Найбільш поширеними з них є пільги на проїзд у міському пасажирському і приміському транспорті та оплату житлово-комунальних послуг. Сьогодні 13 млн. громадян, або 28% населення, користуються пільгами, причому одна і та сама людина може мати право одночасно на декілька видів пільг, і тому перелік найбільш числених категорій пільговиків охоплює загалом понад 28,5 млн. осіб<sup>2</sup>, або більше ніж половина населення України. Кількість пільгових категорій громадян щороку зростає, що вимагає постійного збільшення масштабів перерозподілу фінансових ресурсів на їхню користь та фінансування надання соціальних пільг у зростаючих обсягах, а це є непосильним тягарем для державних і місцевих бюджетів, соціальних фондів. Звичайно, не можна засуджувати прагнення як законодавців, так і владних структур підтримати незахищені верстви населення: малозабезпечені та багатодітні сім'ї, інвалідів, пенсіонерів, осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи тощо. Проте «золотим правилом» державного господарювання, в т. ч. введення нових видів підтримки та пільг для населення, повинно бути – забезпечення їхнього надання чітко визначеними фінансовими джерелами.

Невпорядкована діяльність законодавчих органів щодо запровадження все нових і нових пільг, зумовлена політичними чинниками в умовах перманентних виборчих перегонів, неодноразово піддавалась критиці як з боку науковців, так і практичних працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, головним чином тих, на кого покладено обов'язок фінансування виплат. Ми підтримуємо точку зору фахівців, які вважають що необґрунтована, безсистемно

<sup>1</sup> Розраховано за даними Державного казначейства України.

<sup>2</sup> Розраховано за [9].

сформована і надзвичайно розгалужена система соціальних пільг «створює принизливу залежність населення від подачок держави, від політичної кон'юнктури».<sup>1</sup> Наявність великої кількості пільговиків підриває основну спрямованість соціального захисту, тобто підтримку найбільш вразливих, незабезпечених верств населення.

Фахівці постійно підкреслюють, що соціальна допомога повинна надаватись лише тим громадянам, які дійсно її потребують, тобто тим, які з тих чи інших причин позбавлені засобів для існування. Призначаючи допомогу, обов'язково потрібно враховувати майновий стан одержувачів коштів: наявність і розміри житлової площі, володіння різноманітними майновими правами, надання усіх інших видів соціальних виплат і допомог тощо. Наприклад, достатньо звернути увагу на такий поширений вид пільг, як безкоштовний проїзд у громадському транспорті, право на який мають усі пенсіонери. Такий підхід, на нашу думку, соціально несправедливий, адже він передбачає підтримку не тільки нужденних, а усіх пенсіонерів незалежно від обсягу їхніх доходів, майнового стану тощо. Окрім того, така практика не виправдана з фінансової точки зору через об'єктивну обмеженість державних ресурсів, особливо в умовах кризи.

Особливу групу становлять пільги населенню, надані за професійною ознакою, наприклад гірникам, пожежникам, військовим, суддям та ін. Формування цієї системи пільг також відбувалося непослідовно, не прозоро і, в більшості випадків, без наукового обґрунтування. Очевидно, що сам перелік професійних пільговиків не є вичерпним і не враховує абсолютно усі ризики, які виникають в тій чи іншій діяльності. Найбільше незадоволення викликає розгалужена система соціальних пільг для діючих та, особливо, колишніх депутатів Верховної Ради України, в т. ч. працездатного віку. Тому виникла нагальна необхідність впорядкування соціальних пільг за професійною ознакою – скасування таких пільг і перехід до адекватного оцінювання умов та результатів праці представників усіх професій і видів діяльності через встановлення відповідної оплати їхньої праці і систему соціальної захисту винятково у випадках, коли особа позбавлена можливості одержання доходів від трудової діяльності (через хворобу, каліцтво, народження і догляд за дитиною тощо).

У системі державного соціального захисту населення не виконується один з головних принципів ефективного управління суспільними фінансами – це належний облік, звітність та ефективний фінансовий контроль проведення виплат та надання пільг. Перш за все, недосконалим є нормативно-правове забезпечення соціального захисту

---

<sup>1</sup> Шустік О. Пільги, як явище, відіграють деструктивну роль О. Шустік // Голос України. – 2009. – № 95.

населення: надзвичайно великою є кількість законодавчих актів, що регламентують систему соціального захисту, яка обчислюється сотнями документів; трапляються неузгодженості і суперечності у різних нормативних актах, що ускладнює облік і контроль виплат та пільг.

Особливої актуальності набуває проблема обліку наданих пільг при визначенні дотацій, які виділяють оператори пільгових послуг – підприємства житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку тощо. Найчастіше зазначені підприємства не зацікавлені у налагодженні цього обліку тому, що у такому випадку вони можуть бути позбавлені бюджетного фінансування в обсягах, до яких вони вже звикли. Такий підхід порушує основи функціонування ринкового механізму господарювання, орієнтованого на прибутковість і в кінцевому підсумку руйнує не лише окремі підприємства-реципієнти, але й цілі галузі. Не кажучи про те, що загалом система бюджетного дотування, чого б вона не стосувалася (територіальних формувань, суб'єктів господарювання чи громадян), сприяє поширенню споживацьких настроїв і не заохочує до використання власних резервів і пошуку альтернативних дохідних джерел.

В країні відсутній єдиний державний реєстр громадян, які мають право на соціальну підтримку і користуються пільгами. І тому експертні оцінювання як переліку пільг, так і їхні одержувачів, проведені різними недержавними інституціями, мають значні розбіжності. Так, за підрахунками Центру громадської експертизи, в Україні є 120 категорій пільговиків, з них 57 – за професійною ознакою.<sup>1</sup> Експерти Національного інституту стратегічних досліджень нараховують 320 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 359 категоріям населення, з яких 223 – для пільговиків-представників певних професій.<sup>2</sup>

Досвід зарубіжних країн і вітчизняна практика беззаперечно доводять, що перспективним шляхом вдосконалення системи соціального захисту населення і забезпечення її дієвості є перехід від популістського декларування пільг широкому колу пільговиків до адресної підтримки чітко визначених найбільш вразливих і незахищених категорій населення. В умовах ринкового господарювання варто відмовитися від «натуральних» форм підтримки і перейти до переважно грошових виплат, якими одержувачі зможуть розпоряджатися з більшою ефективністю. Крім того, усі пільговики таким чином будуть мати однакові умови.

---

<sup>1</sup> Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан. Парадокси розвитку. Перспективи реформування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irf.kiev.ua/news?doc:int=6693>

<sup>2</sup> Можливі напрями посилення принципу адресності при наданні соціальної допомоги населенню України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/10.htm>

Подальше вдосконалення соціального захисту неможливе без проведення наукового обґрунтування меж фінансової підтримки як окремих осіб, що одержують допомогу, так і підприємств, які надають пільгові послуги. А це вимагає розробки норм і нормативів споживання послуг, а також стандартів їхнього надання. Без наявності таких науково обґрунтованих об'єктивних критеріїв не можливо впорядкувати систему фінансового забезпечення соціального захисту населення.

Підсумовуючи вищесказане, варто відзначити, що на сучасному етапі розвитку України проблема бідності – одна з найбільш актуальних і складних, у її вирішенні центральне місце відводиться фінансовому забезпеченню і фінансовим інструментам, основними шляхами вдосконалення яких повинно бути:

- підвищення рівня оплати праці та посилення її ролі у формуванні доходів громадян і домогосподарств;

- зміцнення довіри до держави, її фінансової і банківської систем, забезпечення стабільних умов господарювання як необхідних передумов для легалізації та збереження заощаджень населення;

- запровадження державної фінансової підтримки і створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, як необхідної умови поліпшення добробуту населення та формування в Україні середнього класу.

- вдосконалення системи соціального захисту і соціального страхування в напрямку більш дієвої підтримки найбідніших верств населення, збалансування задекларованих пільг і фінансових ресурсів, які використовуються для їхнього фінансування. Врахування при наданні соціальних допомог майнового стану реципієнтів, в т. ч. за допомогою непрямих методів обстежень;

- скасування соціальних пільг, встановлених за професійною ознакою, і перехід до адресних соціальних пільг; створення єдиного реєстру пільговиків, налагодження обліку пільгових категорій населення і фактично наданих допомог і виплат; дієвий контроль за ефективністю використання коштів, спрямованих на соціальний захист населення;

- ліквідація невиправданої поляризації максимальних і мінімальних пенсій, збільшення обсягів мінімальних пенсій, поетапне підвищення пенсійного віку, запровадження другого рівня пенсійної системи з метою подолання бідності серед пенсіонерів;

- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів як важливого джерела фінансування соціально-культурної сфери та поліпшення умов життя населення, зокрема шляхом введення податку на нерухоме майно, запровадження пропорційної шкали оподаткування доходів фізичних осіб

(що відповідає принципам соціальної справедливості), реформування місцевого оподаткування з метою підвищення його фіскальної ролі;

– вдосконалення порядку розрахунку обсягів видатків з бюджетів сіл та селищ на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, більш повне врахування регіональної специфіки та необхідності вирішення соціально-культурних проблем у сільській місцевості;

– розробка соціальних стандартів надання суспільних благ та застосування їх у процесі визначення обсягів бюджетних видатків на утримання соціально-культурних установ та заходів; диференційований підхід у наданні соціальних послуг.



# РОЗДІЛ II

## ФІСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНІ ВАЖЕЛІ МІНІМІЗАЦІЇ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ

### 2.1. Проблематика застосування бюджетних важелів подолання бідності

Загальнонаціональний характер проблеми бідності в Україні зумовлює доцільність внесення до пріоритетів бюджетної політики низки заходів щодо підвищення життя незаможних прошарків населення. У процесі дослідження громадської думки напередодні виборів до Верховної Ради України у 2006 р. встановлено, що серед запропонованих респондентам 25 пріоритетів державної політики перше місце потенційні виборці віддали позиції «боротьба з бідністю, забезпечення гідного рівня життя громадян». Більшість громадян (63,9%) визнала цю проблему актуальною для них особисто<sup>1</sup>. З огляду на тісний зв'язок політичних процесів і бюджетної політики проблема бідності не залишається поза увагою при формуванні бюджетної політики країни.

Важливе значення для подолання бідності в умовах динамічного економічного зростання, що спостерігається останнім часом в Україні, має забезпечення справедливого розподілу результатів діяльності національної економіки між людьми. Виняткова роль бюджету в процесі подолання бідності полягає насамперед у тому, що лише за допомогою бюджетного інструментарію можна домогтися бажаного перерозподілу доходів і власності між економічними суб'єктами. Висока стабільність показників відносної бідності в Україні вказує на загалом низьку результативність перерозподілу фінансових ресурсів між людьми.

---

<sup>1</sup> Вибори—2006: умови, суб'єкти, наслідки: Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 10. – С. 29.

Вагоме місце у забезпеченні перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами в нашій державі належить бюджетним трансфертам. Потрібно зазначити, що в сучасних умовах вони активно надаються як у грошовій, так і в натуральній формі. Спрямування грошових трансфертів населенню має за мету забезпечити мінімально необхідними ресурсами осіб, які з об'єктивних причин не можуть цього зробити самостійно, а надання натуральних трансфертів орієнтоване на зменшення витрат домогосподарств, пов'язаних з придбанням окремих суспільно важливих послуг. Обсяг трансфертів населенню, які здійснюються зі зведеного бюджету, протягом досліджуваного періоду швидкими темпами зростає: якщо в 1999 р. він становив 6,2 млрд. грн., то в 2009 р. бюджетні асигнування на вказані цілі досягли максимального рівня –76,0 млрд. грн., отже, темп зростання за десять років дорівнював 12,3 разу. Впродовж зазначеного періоду відбулося збільшення не лише абсолютного обсягу трансфертів населенню, а і його співвідношення до ВВП, яке збільшилося з 4,7% у 1999 р. до 8,3% у 2009 р. Максимальне зростання витрат зведеного бюджету на трансферти спостерігалось у 2005 р., коли їхній обсяг збільшився порівняно з попереднім роком більше, ніж у 2,2 разу, а співвідношення цього показника до ВВП – майже у 1,8 разу, досягши у 2005 р. максимального рівня – 8,8% (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Динаміка трансфертів населенню, виплачених зі зведеного бюджету України, та глибина офіційної бідності у 1999–2009 рр.<sup>1</sup>**

| Показники   | Роки |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Обсяг бюджетних трансфертів населенню, млрд. грн.           | 6,2  | 8,2  | 10,1 | 11,3 | 11,4 | 17,4 | 39,0 | 39,3 | 45,0 | 71,6 | 76,0 |
| Співвідношення бюджетних трансфертів населенню до ВВП, %    | 4,7  | 4,8  | 4,9  | 5,0  | 4,3  | 5,0  | 8,8  | 7,2  | 6,3  | 7,6  | 8,3  |
| Глибина офіційної бідності, %                               | 23,3 | 23,8 | 25,0 | 23,9 | 22,9 | 24,0 | 23,8 | 23,8 | 23,1 | 23,4 | –    |
| Сукупний дефіцит доходів бідного населення, млрд. грн.      | 4,8  | 5,7  | 6,9  | 7,2  | 7,4  | 9,9  | 13,0 | 15,6 | 17,9 | –    | –    |
| Співвідношення дефіциту доходів бідного населення до ВВП, % | 3,7  | 3,4  | 3,4  | 3,2  | 2,8  | 2,9  | 2,9  | 2,9  | 2,5  | –    | –    |

<sup>1</sup> Складено за даними Державного казначейства України та Державного комітету статистики України.

Швидкі темпи збільшення обсягів трансфертів населенню вказують на актуалізацію проблеми бідності у суспільстві й активізацію владних структур щодо її вирішення. На нашу думку, описана тенденція є також результатом поглиблення демократичних відносин у суспільстві, що сприяло більш повному врахуванню урядом у країні утриманських настроїв, які залишаються доволі популярними. У процесі дослідження самооцінки домогосподарств рівня своїх доходів, яке регулярно проводиться Державним комітетом статистики України, можна констатувати, що більше, ніж третина домогосподарств відповідальною за власний добробут вважають державу (повністю або переважно). Незважаючи на позитивну динаміку до зменшення частки тих, хто повністю покладається на державу, – з 17,4% у 2004 р. до 14,2% у 2009 р., а також частки домогосподарств, які вважають, що за їхній добробут відповідальна переважно держава, – з 20,9% у 2004 р. до 22,2% у 2009 р., зазначені показники зберігаються на доволі високому рівні, який є неприйнятним для країни з ринковою економікою. Більше ніж половина домогосподарств вважають відповідальними за власний добробут як державу, так і себе, причому частка таких упродовж вказаного періоду зросла з 55,5% до 58,9%.<sup>1</sup> Таким чином, переважна більшість населення вважає, що держава повністю або частково відповідальна за забезпечення власного добробуту домогосподарств. У таких умовах зберігається високий рівень популярності передвиборчих обіцянок щодо підвищення допомог з боку держави, в результаті чого збільшуються від-повідні бюджетні асигнування.

Спрямування значних обсягів бюджетних трансфертів населенню останнім часом є сприятливим чинником подолання бідності в Україні. Існуючий механізм надання бюджетних трансфертів населення можна вважати основним елементом пасивної політики щодо зменшення проблеми бідності. Відтак одним з узагальнюючих показників результативності бюджетних трансфертів у подоланні бідності є глибина бідності. Як видно з табл. 2.1, упродовж 1999–2004 рр. глибина офіційної бідності зросла з 23,3 до 24,0%. При цьому сукупний дефіцит доходів бідного населення збільшився з 4,8 млрд. грн. до 9,9 млрд. грн. Стрімке зростання обсягів бюджетних трансфертів населенню в 2005–2008 рр. позитивно позначилося на зменшенні глибини бідності до 23,4%. Варто зазначити, що в умовах зниження глибини бідності відбувалося значне зростання сукупного дефіциту доходів бідного населення до 17,9 млрд. грн., що переважно зумовлено зростанням межі офіційної бідності. Негативним явищем у сфері надання бюджетних трансфертів населенню є те, що стрімке зростання

<sup>1</sup> Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2004 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2009 році [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

їхнього співвідношення до ВВП у 2004–2006 рр. з 5,0% до 7,2% не позначилося на величині співвідношення дефіциту доходів бідного населення до ВВП, яке в цей період становило 2,9% (табл. 2.1).

Безпосередньо дієвість впливу системи бюджетних трансфертів населенню на поліпшення життя незаможних прошарків суспільства безпосередньо залежить від побудови ефективного механізму планування та здійснення бюджетних трансфертів, який передбачає, зокрема, спрямування обмежених фінансових ресурсів насамперед тим особам, які найбільше потребують матеріальної допомоги. Недотримання цієї умови суперечитиме основному принципу функціонування бюджетної системи, визначеному Конституцією України, – принципу справедливого розподілу суспільного багатства<sup>1</sup>.

Склад соціальних бюджетних трансфертів сформовано відповідно до низки чинних нормативно-правових документів. Основними законодавчими актами, які передбачають надання різних видів державної соціальної допомоги у грошовій формі, є Закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам», «Про державні соціальні гарантії» та ін. Дослідження чинної нормативної бази соціального захисту засвідчує застосування в нашій державі обох принципів надання трансфертів – категорійності й адресності. Властивості адресності мають тільки допомога малозабезпеченим сім'ям і субсидії на відшкодування коштів на оплату житлово-комунальних послуг та придбання палива. Надання інших видів соціальних трансфертів відбувається на основі застосування принципу категорійності, а також при його поєднанні з процедурою перевірки рівня добробуту одержувачів.

Надання різних видів соціальної допомоги в Україні передбачено як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів. За Державним бюджетом України закріплені видатки на виплату пенсій окремим категоріям осіб, а також на фінансування деяких загальнодержавних програм соціальної допомоги. У структурі видатків державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення значна частина належить видаткам на соціальний захист пенсіонерів. Так, упродовж 2005–2009 рр. вони становили 87,6–93,0% від загального обсягу видатків державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення. Кошти державного бюджету, призначені на соціальний захист пенсіонерів, спрямовуються у формі трансфертів до Пенсійного фонду України. Підставою для таких фінансових

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Право, 1996. – Ст. 95.

операцій є, власне, те, що частина населення користується особливими правами у пенсійному забезпеченні, через що сплачені страхові внески не за-безпечують пенсійних виплат цим особам. До того ж через підвищення обсягів пенсій зростання видатків Пенсійного фонду перевищувало збільшення його доходів, що призводило до виникнення дефіциту, на фінансування якого також використовувалися кошти державного бюджету. Широкий спектр видів соціальної допомоги, що спрямовується безпосередньо населенню, надається з місцевих бюджетів. Саме за рахунок коштів останніх проводяться виплати трьом групам населення: сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам.

Зарахування названих категорій осіб до тих, яким надаються бюджетні трансферти, цілком виправдано. За оцінками вчених Інституту соціології і демографії Національної академії наук України, основними чинниками бідності в нашій державі є демографічні. Йдеться, перш за все, про наявність і кількість дітей, що чітко простежується за всіма критеріями бідності. Так, ризик бідності в домогосподарствах з дітьми у 2006 р. становив 1,3, що більше, ніж у два рази перевищує ризик бідності в домогосподарствах без дітей, в яких він дорівнював 0,6<sup>1</sup>. Таким чином, оскільки існує низка об'єктивних причин для недопущення бідності дітей, цілком обґрунтованим є надання у країні допомоги сім'ям з дітьми.

Залучення коштів місцевих бюджетів для надання трансфертів сім'ям з дітьми відбувається на основі Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Потрібно звернути увагу на те, що роль місцевих бюджетів у наданні фінансової допомоги сім'ям з дітьми в останні роки значно зросла, що виявляється у швидкому збільшенні видатків на зазначені цілі з 879,6 млн. грн. у 2003 р. до 16 486,1 млн. грн. у 2009 р., або у 18,7 разу (табл. 2.2). Причиною цього було те, що впродовж вказаного періоду суттєво збільшено обсяги соціальної допомоги сім'ям з дітьми, яка встановлюється у фіксованих обсягах, а також те, що зросло співвідношення інших соціальних виплат до прожиткового мінімуму і значно підвищився рівень самого прожиткового мінімуму. Вагомим чинником зростання зазначених видатків місцевих бюджетів стало постійне збільшення кількості одержувачів допомоги із 839,5 тис. осіб у 2003 р. до 1 886,0 тис. осіб у 2009 р. Суттєве збільшення видатків місцевих бюджетів на виплату допомоги сім'ям з дітьми з 2 735,5 млн. грн. у 2006 р. до 7 286,6 млн. грн. у 2007 р., тобто у 2,7 разу зумовлювалося тим, що з 01.01.2007 р. за рахунок коштів місцевих бюджетів було започатковано виплату допомоги на догляд за дитиною віком до 3-х років і одноразової допомоги при народженні дитини особам, застрахованим у системі соціального страхування.

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 20, 32.

Таблиця 2.2

**Обсяг бюджетної допомоги сім'ям з дітьми та рівень бідності у сім'ях з дітьми в 2003–2009 рр.<sup>1</sup>**

млн. грн.

| Назва показника  | Роки         |              |                |                |                |                |                 |
|--|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|  | 2003         | 2004         | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009            |
| Допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми                    | 358,1        | –            | –              | –              | –              | –              | –               |
| Допомога у зв'язку з вагітністю і пологами                   | 86,3         | 86,0         | 99,0           | 109,2          | 144,5          | 184,5          | 204,7           |
| Допомога на догляд за дитиною віком до трьох років           | 269,6        | 293,5        | 650,2          | 676,4          | 1 692,7        | 2 039,1        | 2 467,0         |
| Одноразова допомога при народженні дитини                    | 28,6         | 60,1         | 521,4          | 1 252,4        | 3 953,0        | 5 759,0        | 8 426,1         |
| Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням | 14,2         | 15,4         | 88,6           | 171,5          | 257,9          | 304,1          | 720,5           |
| Допомога на дітей одиницям матерям                           | 122,8        | 180,9        | 341,0          | 491,1          | 1 147,6        | 1 375,8        | 4 535,4         |
| Тимчасова державна допомога дітям                            | –            | –            | –              | 34,8           | 91,0           | 117,3          | 132,4           |
| <b>Всього обсяг допомоги сім'ям з дітьми</b>                 | <b>879,6</b> | <b>635,8</b> | <b>1 700,2</b> | <b>2 735,5</b> | <b>7 286,6</b> | <b>9 479,8</b> | <b>16 486,1</b> |
| Кількість одержувачів допомоги, тис. осіб                    | 839,5        | 942,4        | 1 091,2        | 1 219,4        | ...            | ...            | 1 886,0         |
| Обсяг допомоги в середньому на одну особу, грн.              | 726,6        | 674,7        | 1 558,1        | 2 243,3        | ...            | ...            | 8 741,3         |
| <b>Рівень офіційної бідності у:</b>                          |              |              |                |                |                |                |                 |
| – домогосподарствах з дітьми                                 | 33,1         | 35,4         | 35,4           | 35,3           | 33,9           | 33,1           | ...             |
| • з 1 дитиною  | 24,1         | 26,5         | 28,9           | 27,6           | 27,3           | 19,0           | ...             |

<sup>1</sup> Розраховано за даними Державного казначейства України; Аналітична записка «Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки». Міністерство праці та соціальної політики. – К., 2008. – С. 10, 12.

Продовження табл. 2.2

| 1                                     | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8   |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|-----|
| • з 2 дітьми                          | 40,7 | 42,2 | 42,9 | 41,8 | 40,6 | 41,0 | ... |
| • з 3 дітьми та більше                | 63,5 | 69,6 | 66,0 | 68,4 | 64,6 | 60,0 | ... |
| – сім'ях з дітьми тільки до 3-х років | 40,4 | 44,2 | 36,4 | 42,0 | 39,5 | ...  | ... |
| – домогосподарствах без дітей         | 18,4 | 18,0 | 17,7 | 19,3 | 19,4 | 19,7 | ... |
| <b>Глибина офіційної бідності у:</b>  |      |      |      |      |      |      |     |
| – домогосподарствах з дітьми          | 24,1 | 26,0 | 25,0 | 25,1 | 23,7 | ...  | ... |
| • з 1 дитиною                         | 21,8 | 23,3 | 22,8 | 22,9 | 22,1 | ...  | ... |
| • з 2 дітьми                          | 24,2 | 26,3 | 26,3 | 25,9 | 24,3 | ...  | ... |
| • з 3 дітьми та більше                | 29,8 | 32,4 | 31,0 | 30,0 | 28,1 | ...  | ... |
| – сім'ях з дітьми тільки до 3-х років | 26,3 | 30,1 | 26,3 | 25,7 | 21,8 | ...  | ... |
| – домогосподарствах без дітей         | 20,1 | 19,6 | 21,0 | 20,9 | 21,9 | ...  | ... |

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», передбачено надання таких видів соціальної допомоги:

- 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
- 2) допомога при народженні дитини;
- 3) допомога на догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- 4) допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- 5) допомога на дітей самотнім матерям<sup>1</sup>.

На основі аналізу порядку надання соціальної допомоги сім'ям з дітьми можна зробити висновок про наявність у ньому недоліків, які негативно позначаються на рівні бідності в цій категорії населення. Так, незважаючи на те, що допомога у зв'язку з вагітністю і пологами виплачується на рівні 100% доходу жінок, у тому разі, якщо вони не працюють, обсяг цієї допомоги встановлюють на рівні 25% від величини

<sup>1</sup> Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 3.

прожиткового мінімуму. Таким чином, особа, яка з об'єктивних причин позбавлена можливості вести трудову діяльність, забезпечується доходом, що є значно нижчим, ніж межа бідності. З огляду на те, що у цей відповідальний період у жінок виникає потреба в значних матеріальних витратах, неспроможність здійснити які може призвести до значних негативних наслідків, особливого значення набуває потреба в забезпеченні необхідного становища людини.

Найбільший обсяг грошових трансфертів, які виплачують сім'ям з дітьми, припадає на одноразову допомогу при народженні дитини. У 2009 р. на виплату цього виду соціального трансферту було спрямовано 8 426,1 млн. грн. Завдяки значному збільшенню обсягу одноразової допомоги при народженні дитини з 01.04.2005 р. вдалося знизити рівень бідності у цій категорії населення, що сприяло поліпшенню в країні демографічної ситуації. Так, рівень відносної бідності у сім'ях з дітьми тільки до 3-х років скоротився від 44,0% у 2004 р. до 36,4% у 2005 р., але у 2006 р. він знову зріс до 42,0% (табл. 2.2). Незважаючи на те, що після радикального збільшення обсягу допомоги при народженні дитини відбулося певне зменшення рівня бідності у сім'ях з дітьми до 3-х років, показник бідності серед цієї категорії населення залишається на дуже високому рівні. Це вказує на недосконалість і обмеженість трансфертної політики у вирішенні комплексної проблеми бідності в Україні. Зменшує результативність впливу надання допомоги при народженні дитини на вирішення цієї проблеми слабкість механізму контролю за цільовим використанням такого виду трансфертів, через що можливе їхнє марнотратне використання бенефіціарами.

Одноразова допомога при народженні дитини доповнюється виплатами з бюджету по догляду за дитиною до трирічного віку. Починаючи з 01.04.2005 р., коли значно підвищений обсяг одноразової допомоги при народженні дитини виплачується у формі траншів упродовж цілого року, домогосподарства одночасно почали отримувати два види допомоги. З огляду на це, на нашу думку, необхідно позитивно оцінювати реформування порядку виплати допомоги по догляду за дитиною до трирічного віку, яке відбулося 01.01.2006 р. Саме з цього часу названу допомогу розмежовано на дві складові: першу, яка визначається як різниця між 50% прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, і другу – фіксовану



величину<sup>1</sup>. Завдяки цьому вдалося диференціювати бюджетні виплати, залежно від матеріального становища бенефіціарів, та підвищити адресність таких соціальних виплат.

Основний бюджетний інструмент подолання бідності в Україні – це соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям. Надання цієї допомоги передбачено сім'ям, які з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї<sup>2</sup>. Таким чином, механізм надання цього виду грошових трансфертів забезпечує високу адресність. Джерелом виплат соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям є місцеві бюджети, яким ці втрати компенсуються за рахунок субвенцій з державного бюджету.

У досліджуваному періоді динаміка видатків місцевих бюджетів на виплату різних видів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям була неоднорідною. Впродовж 2003–2005 рр. обсяг таких видатків збільшився в 1,74 разу: із 697,5 млн. грн. у 2003 р. до 1 216,2 млн. грн. у 2005 р. (табл. 2.3). Таке збільшення відбулося під впливом двох чинників: значного зростання у 2004 р. кількості осіб, які одержують допомогу, призначену для малозабезпечених сімей і збільшення обсягів таких допомог з 01.04.2005 р. Хоч відбулося підвищення соціальних стандартів у наступні роки, обсяг бюджетних видатків на виплату трансфертів малозабезпеченим сім'ям значно скоротився: в 2006 р. до рівня 985,8 млн. грн. та у 2007 р. до 893,7 млн. грн. Визначальний вплив на скорочення видатків мало значне зменшення кількості одержувачів допомоги у 2006 р. на 31,8% і в 2007 р. на 23,5%. У зв'язку з фінансовою кризою у 2009 р. значно зросла кількість одержувачів допомоги до 382,1 тис. осіб. Проте, зважаючи на проблеми формування бюджету, обсяг ресурсів на зазначену мету було скорочено. Варто зазначити, що частка домогосподарств, які одержують допомогу малозабезпеченим сім'ям в останні роки зазвичай не перевищувала 1,5%, що є низьким показником з огляду на високий рівень бідності у країні. Так, наприклад, у Німеччині в 2001 р. соціальну допомогу з бюджету одержувало 3,8% домогосподарств<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 15.

<sup>2</sup> Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26.

<sup>3</sup> Международный опыт организации систем социальной помощи. На примере пяти стран. – М. : Международное бюро труда, 2004. – С. 20.

Таблиця 2.3

**Видатки місцевих бюджетів України на виплату соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2003–2009 рр.<sup>1</sup>**

| Назва показника   | Роки    |         |                 |                 |         |         |         |         |
|---|---------|---------|-----------------|-----------------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2003    | 2004    | 2005            |                 | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    |
|   |         |         | січень–березень | квітень–грудень |         |         |         |         |
| Допомога малозабезпеченим сім'ям, млн. грн.   | 697,5   | 1 079,8 | 1 216,2         |                 | 985,8   | 893,7   | 1 012,8 | 709,6   |
| Кількість одержувачів допомоги, тис. осіб   | 414,2   | 473,7   | 377,3           |                 | 257,3   | 196,9   | ...     | 382,1   |
| Обсяг допомоги в середньому на одну особу, грн.   | 1 684,0 | 2 279,4 | 3 223,4         |                 | 3 831,5 | 4 538,9 | ...     | 1 857,1 |
| Рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги, грн. | 80      | –       | –               | –               | –       | –       | –       | –       |
| – працездатні особи   | –       | 80      | 80              | 100             | 110     | 121     | 133     | 133     |
| – непрацездатні особи   | –       | 110     | 120             | 140             | 155     | 170,5   | 187,5   | 187,5   |
| – інваліди  | –       | 115     | 130             | 150             | 165     | 181,5   | 200     | 200     |
| Офіційна межа бідності, грн.  | 220     | 271     | 365             |                 | 430     | 530     | 778     | ...     |

<sup>1</sup> Розраховано за даними Державного казначейства України; Моніторинг показників соціального розвитку за 2006 р. – К., 2007. – С. 10–11; Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 19–20; Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черенько та ін.]; за ред. Л. М. Черенько. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 327; Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. – К. : ПРООН. – 2008. – С. 75; Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К., 2008. – С. 30.

Велике значення для реального впливу на скорочення бідності має обсяг допомоги, яку виплачують малозабезпеченим сім'ям. В Україні обсяг державної соціальної допомоги визначається як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом<sup>1</sup>. Така норма цілком відповідає статті 46 Конституції України, в якій визначено, що соціальні виплати і допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом<sup>2</sup>. Проте, незважаючи на чинність цих положень, механізм виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям передбачає використання рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який встановлюється на основі реальних можливостей видаткової частини Державного бюджету України і затверджується одночасно з ухваленням Закону «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

До 2004 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму був однаковий для всіх категорій одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям. Починаючи з 2004 р., цей показник має різні значення для працездатних осіб, непрацездатних осіб та інвалідів. Зазначимо, що з 2003 р. по 2009 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму для працездатних осіб збільшився з 80 грн. до 133 грн., або лише в 1,66 разу. Темп зростання названого показника для непрацездатних осіб за цей період був на значно вищому рівні – у 2,34 разу, а для інвалідів – у 2,5 разу. Загалом значне підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму було дієвим чинником для скорочення рівня бідності у країні, визначеного на основі застосування фіксованої межі абсолютної бідності. Варто зазначити, що позитивна динаміка значного збільшення соціальних стандартів була зупинена у 2009 р.

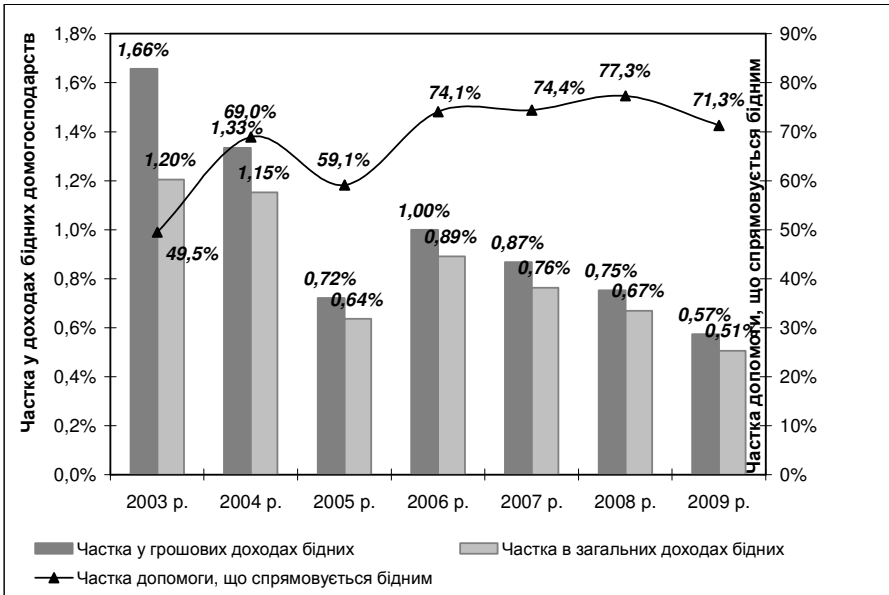
Практика виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям свідчить про неспроможність вказаного виду державної підтримки убезпечити людину від бідності. Причиною цього є те, що обсяг трансферту встановлюється не в обсязі науково обґрунтованої величини прожиткового мінімуму, а на рівні його забезпечення. Незважаючи на те, що терміном дії законодавчої норми, яка передбачала такий порядок, було визначено початок стабілізації економічного становища у країні, а до останнього періоду спостерігалось стійке економічне зростання, такий механізм не зазнавав змін.

<sup>1</sup> Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – Ст. 5.

<sup>2</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Право, 1996. – Ст. 46.

Встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму в процесі виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям відбувається суб'єктивно без належного наукового обґрунтування. Непрозорість процедури визначення цього важливого показника призводить до того, що в умовах суттєвого розширення ресурсів державного та місцевих бюджетів співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму й офіційної межі бідності скорочується. Так, якщо у 2003 р. це співвідношення становило 36,4%, то для працездатних осіб у наступні роки воно постійно зменшувалося до величини 17,1% у 2008 р. Співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб і офіційної межі бідності зменшилося із 40,6% у 2004 р. до 24,1% у 2008 р., а співвідношення цього показника, який використовується для виплати допомоги інвалідам, та офіційної межі бідності скоротилося із 42,4% у 2004 р. до 25,7% у 2008 р.

Оскільки обсяг допомоги малозабезпеченим сім'ям, встановлений для всіх категорій одержувачів, значно менший, ніж межа офіційної бідності, цей вид трансфертів не дає змоги захистити одержувачів такого виду допомоги від бідності. Негативна динаміка співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму та офіційної межі бідності, на наш погляд, є вагомим чинником, що перешкоджає зменшенню відносної бідності у країні впродовж останніх років. Наслідком такої динаміки стало також скорочення незначної частки допомоги малозабезпеченим сім'ям у доходах домогосподарств із середньодушовими загальними доходами, нижчими від 75% медіанного рівня загальних доходів. Так, частка вказаного виду трансфертів у грошових доходах цих домогосподарств скоротилася з 1,66% у 2003 р. до 0,57% у 2009 р., а в загальних доходах – з 1,20% у 2003 р. до 0,51% у 2009 р. (рис. 2.1). Описана динаміка вказує на послаблення впливу допомоги малозабезпеченим сім'ям на подолання бідності в Україні.



**Рис. 2.1. Частка допомоги малозабезпеченим сім'ям, що спрямовується домогосподарствам із середньодушовими загальними доходами, нижчими від 75% медіанного рівня загальних доходів і частка такої допомоги у доходах цих домогосподарств.<sup>1</sup>**

На основі аналізу адресної спрямованості допомоги малозабезпеченим сім'ям можна зробити висновок про наявність позитивної динаміки у цій сфері протягом досліджуваного періоду. Так, якщо у 2003 р. лише 49,5% від загального обсягу трансфертів припадало на домогосподарства із середньодушовими сукупними витратами, нижчими від 75% медіанного рівня сукупних витрат, то в 2009 р. аналогічний показник становив 71,3% (рис. 2.1). На високий рівень адресності цього виду соціальної допомоги вказує також те, що в 2008 р. 20% домогосподарств з найнижчими доходами одержували на місяць 24,04 грн. допомоги малозабезпеченим сім'ям, тоді як 20% домогосподарств з найвищими доходами отримували лише 0,17 грн.

Підтвердженням високого ступеня адресності допомоги малозабезпеченим сім'ям є те, що серед усіх отримувачів трансфертів у 2006 р. частка бідних сягнула 68,8%. Через те, що рівень забезпечення

<sup>1</sup> У 2003–2006 рр. нижче від 75% медіанного рівня сукупних витратків. Складено за даними Державного казначейства України; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2003 (по 2009 рік) (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. 1. – К. : Державний комітет статистики, 2004 (по 2009 рік). – С. 276–277.

прожиткового мінімуму є значно нижчим від межі бідності, допомогу малозабезпеченим сім'ям у 2006 р. одержували лише 8,6% бідних. Низький рівень допомоги малозабезпеченим сім'ям спричиняє її невисоку дієвість у подоланні бідності – у 2003–2006 рр. надходження цього виду трансфертів становили лише близько 10% доходів у домогосподарствах, які їх одержують<sup>1</sup>. Таким чином, незважаючи на позитивну динаміку підвищення адресності допомоги малозабезпеченим сім'ям, низький рівень охоплення бідних і невеликий обсяг виплат зумовлюють низьку результативність цього виду трансфертів у подоланні бідності в країні. Одним з наслідків низької дієвості системи надання адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям є збереження високого рівня відносної бідності та достатньо великого значення глибини бідності, яке в останні роки майже не змінилося і в 2006 р. перебувало на рівні 23,8%<sup>2</sup>.

Ще один вид соціальної допомоги, яка надається на основі принципу адресності, – субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Відповідно до чинних нормативно-правових актів, право на одержання субсидій мають громадяни, які проживають у житлових приміщеннях державного і громадського житлового фонду, в тому числі у гуртожитках, – на оплату користування житлом; приватного житлового фонду і фонду житлово-будівельних (житлових) кооперативів – на оплату утримання житла; житлового фонду незалежно від форм власності – на оплату комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого і рідкого пічного побутового палива. Субсидії призначаються за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги, скраплений газ, тверде та пічне побутове (рідке) паливо у межах норм споживання з урахуванням пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства, і обсягом обов'язкового відсотка платежу<sup>3</sup>. Діючий порядок призначення житлових субсидій населенню передбачає визначення обсягів видатків домогосподарств на житлово-комунальні послуги на рівні 20% середньомісячного сукупного доходу, а за придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива – 20% від їхнього річного сукупного доходу. Крім цього, якщо у складі зареєстрованих і таких осіб,

<sup>1</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 48.

<sup>2</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черенько та ін.]; за ред. Л. М. Черенько. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 75.

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

які проживають у житловому приміщенні, є діти й інваліди першої або другої групи і середньомісячний сукупний дохід на одного зареєстрованого у житловому приміщенні громадянина не перевищує 50% прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць та якщо у житловому приміщенні зареєстровані і проживають тільки непрацевдатні громадяни, то розмір плати за житлово-комунальні послуги становить 15% від середньомісячного сукупного доходу, а за придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива – 15% від річного сукупного доходу<sup>1</sup>.

Джерелом виплати житлових субсидій визначено місцеві бюджети, яким для таких цілей надають з державного бюджету субвенції. Динаміка видатків місцевих бюджетів на виплати населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг протягом 2003–2009 рр. була неоднорідною. Вказані видатки впродовж 2005–2006 рр. швидкими темпами зменшувалися – з 1064,0 млн. грн. у 2004 р. до 530,9 млн. грн. у 2005 р. і 363,4 млн. грн. у 2006 р. У наступні роки досліджуваного періоду обсяг цього виду трансфертів збільшився до 901,2 млн. грн. у 2009 р. На таку зміну обсягів житлових субсидій найбільший вплив мало значне збільшення доходів населення, а також це відбувалося через відсутність суттєвого зростання вартості житлово-комунальних послуг. Швидке зростання видатків місцевих бюджетів на виплату житлових субсидій у 2007 р. до 1 111,7 млн. грн. переважно було зумовлено радикальним підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги у цьому році.

Видатки місцевих бюджетів на житлові субсидії мають незначний вплив на подолання бідності з огляду на низку обставин. По-перше, на бідних осіб припадає лише незначна частка цих трансфертів. По-друге, обсяг доходів бідних, які вони одержують у формі субсидій і пільг готівкою на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, протягом досліджуваного періоду був незначним. По-третє, механізм надання житлових субсидій не передбачає компенсації вартості оренди приватного житла, що таким чином негативно позначається на рівні бідності домогосподарств, в яких відсутнє власне житло.

Поширена форма соціальної підтримки населення в Україні – це надання натуральних трансфертів, зокрема різноманітних пільг на оплату послуг. Згідно з бюджетним законодавством, ресурсами для фінансового забезпечення пільг населенню є кошти місцевих бюджетів. Обсяг видатків місцевих бюджетів на вказані цілі впродовж 2003–2008 рр. збільшився у 2,3 разу – з 2 113,2 млн. грн. до 4 849,4 млн. грн.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07 1998 р. № 1156 «Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії».

Діюча система натуральних трансфертів має суттєві недоліки, через що значною мірою послаблюється вплив механізму фінансування пільг на подолання бідності. Ця система переважно успадкована від системи соціального захисту, яка функціонувала в Радянському Союзі. У цей час застосовувався основний принцип – надати якомога більше коштів тим, хто достойний, а не тим, хто їх потребує. Як показують результати дослідження науковців Російської академії наук, проведені в 1989 р., система соціальних пільг і привілеїв, яка тоді функціонувала, була спрямована не на вирівнювання і подолання бідності, а на збільшення нерівності в рівні матеріального забезпечення. Описаний механізм давав змогу виокремлювати категорії людей в умовах зрівнялівки в оплаті праці<sup>1</sup>.

Після здобуття Україною незалежності система пільг значно еволюціонувала: у цей час перелік натуральних трансфертів було розширено пільгами за соціальною ознакою – ліквідаторам або постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, пенсіонерам, особам літнього віку та ін. Водночас розширився перелік одержувачів пільг за професійною (службовою) ознакою<sup>2</sup>. Наприкінці 2007 р. система пільг регламентувалася 146 законодавчими актами, зокрема 6 Кодексами України, 83 законами України, 6 указами Президента України, 28 постановами Кабінету Міністрів України і 4 постановами Верховної Ради України, 3 декретами Кабінету Міністрів та 16 актами міністерств й інших центральних органів виконавчої влади. Сьогодні держава має зобов'язання щодо надання 320 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 359 категоріям населення зокрема, за соціальною ознакою – 92 категоріям, за професійною ознакою (силові структури: військ-ковослужбовці, правоохоронні органи, митні органи, судді, органи прокуратури та члени їхніх сімей) – 151 категорії, за професійною ознакою (інші категорії) – 72 категоріям, іншим пільговим категоріям (за соціальною ознакою і за заслуги перед Батьківщиною) – 44 категоріям<sup>3</sup>. Незважаючи на те, що близько 90% усіх пільговиків користується пільгами за соціальною ознакою, як показують результати дослідження, вигоду від натуральних трансфертів одержує насамперед небідне населення. Як видно з рис. 2.2, у 2009 р. домашні господарства із середньомісячним загальним доходом, меншим, ніж 300 грн. одержували натуральні трансферти у середньому на місяць лише на суму 1,13 грн.,

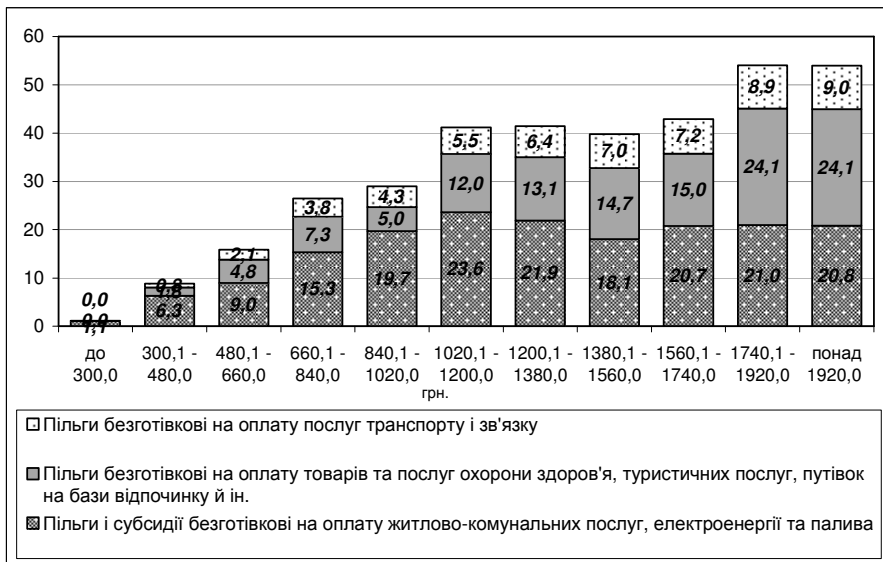
<sup>1</sup> Бедность и льготы: мифы и реальность – М. : Независимый институт социальной политики. Фонд экономики города, 2002. – С. 17.

<sup>2</sup> Реформування системи пільг. Аналітичний огляд. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2004. – С. 3.

<sup>3</sup> Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монограф. / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 366.



тоді як домогосподарства із середньодушовим доходом понад 1920 грн. такі трансферти отримували у значно більшому обсязі – 53,94 грн.



**Рис. 2.2. Обсяги трансфертів у натуральній формі, які одержують домашні господарства залежно від розміру середньодушових загальних доходів у 2009 р., грн.<sup>1</sup>**

Зауважимо, що таке співвідношення характерне для всіх груп натуральних трансфертів. Так, домогосподарства із загальними доходами меншими, ніж 300 грн. отримували в 2009 р. безготівкові пільги і субсидії на оплату житлово-комунальних послуг на суму 1,1 грн., тоді як домогосподарства з доходами понад 1920 грн. одержують такі пільги на суму 20,8 грн. Ще більші диспропорції характерні для пільг на оплату товарів і послуг охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку, адже домогосподарства з найменшими доходами майже не одержують їх, а домогосподарства з найбільшими доходами – на суму 24,1 грн. Схожий розрив спостерігається також у розподілі пільг на оплату послуг транспорту і зв'язку: домогосподарства з доходом меншим, ніж 300 грн. отримують їх на суму 0,04 грн., тоді як домогосподарства з доходами понад 1920 грн. – у розмірі 9,0 грн. (рис. 2.2).

<sup>1</sup>Складено за: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2009 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. 1. – К.: Державний комітет статистики., 2010. – С. 260–261.

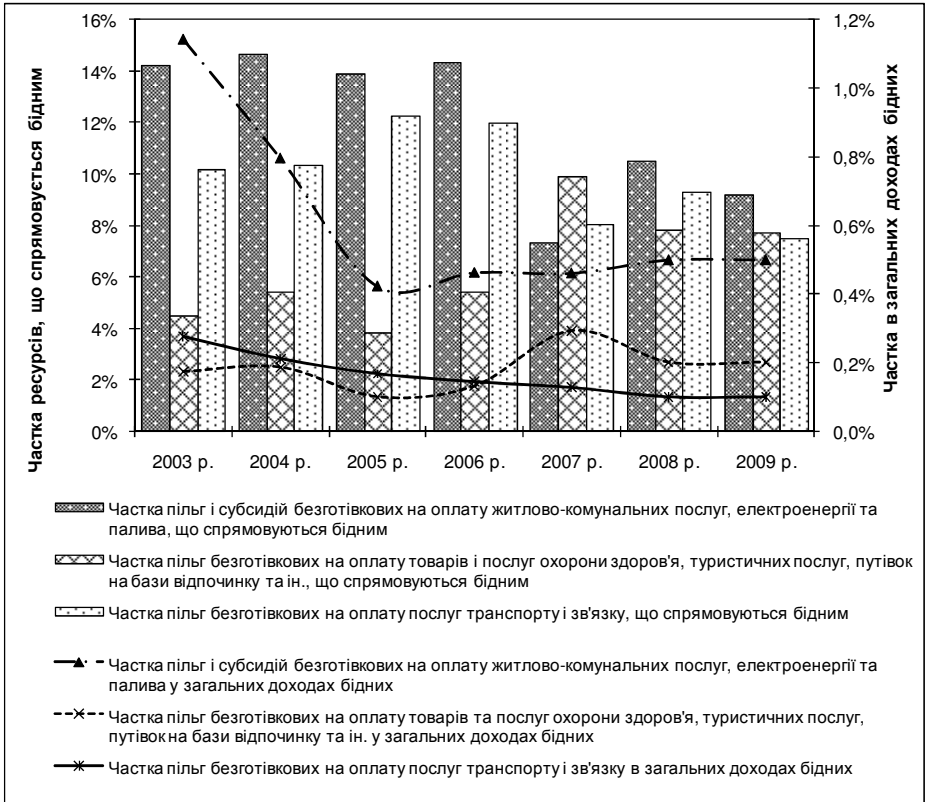
Відсутність відчутного позитивного впливу системи надання трансфертів на подолання бідності в Україні підтверджується низькою часткою цих трансфертів, що припадає на бідних. До того ж у двох групах із трьох вказаний показник суттєво погіршився. Так, частка безготівкових пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, що спрямовується бідним, скоротилася з 14,2% у 2003 р. до 7,3% у 2007 р. і дещо зросла у наступних роках до 9,2% у 2009 р. Частка пільг на оплату послуг транспорту і зв'язку, що припадає на домогосподарства із середньодушовими загальними доходами, нижчими від 75% медіанного рівня загальних доходів, скоротилася з 10,2% у 2003 р. до 7,5% у 2009 р. Певні позитивні зміни відбулися лише в динаміці частки пільг на оплату товарів та послуг охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку, що припадає на бідних, оскільки вона зросла з 4,5% у 2003 р. до 9,9% у 2007 р. Однак у наступні роки зазначений показник суттєво погіршився до 7,7% у 2009 р. (рис. 2.3). Проте частка цього виду пільг, що надається бідному населенню, залишається на найнижчому рівні з усіх груп натуральних трансфертів. Таким чином, частка натуральних трансфертів, що надається незаможним прошаркам суспільства, є меншою, ніж офіційний рівень бідності в Україні. Це вказує на те, що бідні особи користуються непропорційно меншою часткою пільг, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів. На нашу думку, зазначене вище дає підстави для того, щоб негативно оцінити цей бюджетний інструмент подолання бідності в Україні.

Наслідком збільшення кількості пільг та розширення переліку пільговиків в умовах економічної кризи і загострення проблем у бюджетній системі стало виникнення ще однієї проблеми в цій сфері – неспроможність фінансового забезпечення передбачених законодавством пільг. Відповідно до чинного законодавства, наприкінці 2007 р. право на пільги мали 19,5 млн. осіб, що становить понад третину населення України. Одержувачами пільг визначено: ветеранів праці (близько 4,9 млн. осіб); ветеранів війни (близько 3,3 млн. осіб); осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (близько 2,1 млн. осіб); дітей війни (6,7 млн. осіб); осіб, які мають право на пільги за професійною ознакою (близько 1,3 млн. осіб); пенсіонерів за віком (10,6 млн. осіб)<sup>1</sup>. Через це значно ускладнюється адміністрування надання пільг, що дає змогу людям відносно легко та без ризику необґрунтовано користуватися пільгами<sup>2</sup>. Потреба у фінансових ресурсах для виконання всіх законодавчих норм щодо надання пільг у повному обсязі за різними

<sup>1</sup> Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монограф. / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 365.

<sup>2</sup> Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. – К., 2008. – С. 47.

оцінками становить 100–140 млрд. грн., що значно перевищує наявні видатки<sup>1</sup>. Часто надання пілг не передбачає застосування норм споживання послуг або такі норми є завищеними, що негативно позначається на ефективності функціонування економіки, а також має негативний вплив на рівень енергомосткості національного господарства.



**Рис. 2.3. Частка трансфертів у натуральній формі, які одержують особи із середньодушовими загальними доходами, нижчими від 75% медіанного рівня загальних доходів, і частка таких трансфертів у загальних доходах цих осіб у 2003–2009 рр.<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> У подоланні бідності уряд переходить до конкретних кроків (за матеріалами пресслужби Мінпраці) // Соціальний захист. – 2008. – № 7. – С. 8.

<sup>2</sup> У 2003–2006 рр. нижче від 75% медіанного рівня сукупних видатків. Складено за даними Державного казначейства України; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2003 (по 2009 рік) (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. 1. – К. : Державний комітет статистики., 2004 (по 2009 рік). – С. 276–277.

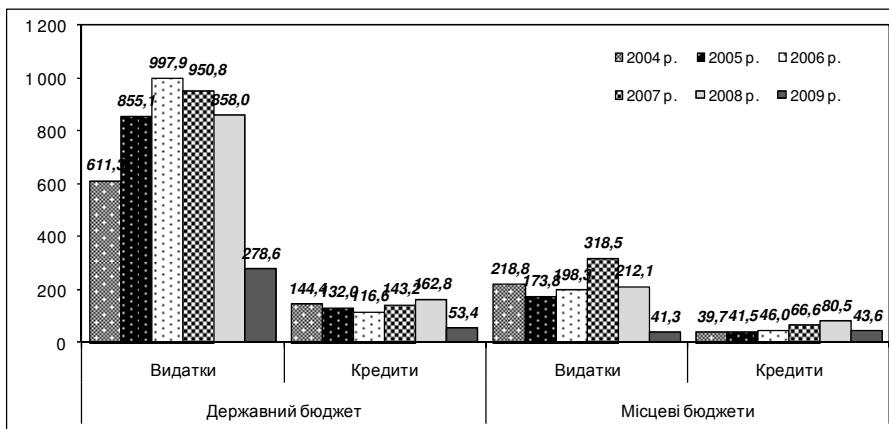
Механізм спрямування бюджетних трансфертів населенню передбачає надання допомоги на вирішення житлової проблеми, яка є однією з найбільш гострих соціальних проблем, характерних для українського суспільства, й одним з атрибутів бідності. Лише на офіційному квартирному обліку за станом на початок 2007 р. перебувало 1 300 тис. сімей і однаків<sup>1</sup>. Житло, яке сьогодні пропонується на ринку, доступне переважно для обмеженого прошарку громадян з високим рівнем доходів. До того ж кредити комерційних банків через їхню значну вартість є недоступними для переважної більшості громадян. З огляду на те, що значна кількість домогосподарств проживає в незадовільних умовах, а також на наявність об'єктивних передумов для міграції населення із сільської місцевості до міст велика кількість домогосподарств відчуває потребу в житлі.

Ресурси державного та місцевих бюджетів України спрямовуються на допомогу для забезпечення житла у формі видатків і кредитів. Бюджетні видатки, які спрямовуються на надання допомоги, призначеної для забезпечення житлом, збільшилися з 2004 р. по 2007 р. в 1,5 разу – з 830,0 млн. грн. до 1 269,2 млн. грн. (рис. 2.4). Проте в 2009 р. обсяг таких видатків був різко скорочений у зв'язку з фінансовою кризою і проблемами виконання бюджету до 319,9 млн. грн., або 3,3 разу порівняно з попереднім 2008 р. Більше, ніж  $\frac{3}{4}$  трансфертів на забезпечення населення житлом упродовж досліджуваного періоду було проведено з державного бюджету. Варто зауважити, що ці видатки бюджету розподіляються переважно за професійною ознакою між військовослужбовцями та прирівняними до них службовцями<sup>2</sup>. Незважаючи на значні обсяги ресурсів, що спрямовуються на зазначені цілі, квартирна черга у силових відомствах за цей період практично не змінилася, що дає підстави зробити висновок про незначний вплив вказаних видатків на подолання бідності в Україні.

---

<sup>1</sup> Проект Концепції загальнодержавної програми забезпечення житлом громадян на 2009–2012 роки // Урядовий кур'єр. – 2007. – 13 листопада. – № 212. – С. 5.

<sup>2</sup> Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монограф. / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Економічна думка. – 2007. – С. 130.



**Рис. 2.4. Обсяг видатків і кредитування державного та місцевих бюджетів України на соціальну допомогу для забезпечення житлом у 2004–2009 рр., млн. грн.<sup>1</sup>**

Спрямування бюджетних ресурсів на забезпечення житлом сімей, які його потребують, незалежно від професійної належності одержувачів, відбувається переважно у формі бюджетних кредитів. Незважаючи на гостроту житлової проблеми, обсяг кредитних ресурсів, що спрямовуються з державного бюджету на забезпечення житлом протягом 2004–2009 рр., не змінився і зберігається на низькому рівні. За рахунок коштів державного бюджету відбувається кредитування будівництва (придбання) житла для окремих категорій громадян, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання таких кредитів, проводиться державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників, а також надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Саме на останню бюджетну програму припадала найбільша частка ресурсів у кожному році досліджуваного періоду. Проте за 10 років – з 1998 р. по 2007 р. було надано лише 9 061 довготермінових пільгових кредитів на будівництво та придбання житла з державного та місцевих бюджетів різних рівнів на загальну суму понад 855 млн. грн.<sup>2</sup> Зазначені обсяги наданих кредитів не справляють помітного впливу на проблему бідності враховуючи те, що житлова площа двох з п'яти домогосподарств була нижче санітарної норми –

<sup>1</sup> Складено на основі даних Державного казначейства України.

<sup>2</sup> Звіт Про результати роботи Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» за 2007 рік та виконання показників Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.molod-kredit.gov.ua/stats2.php>.

13,65 м<sup>2</sup> на одну особу<sup>1</sup>, а близько 5% домогосподарств проживає у помешканнях, житлова площа яких не перевищує 5 м<sup>2</sup> на особу<sup>2</sup>.

Не сприяє вирішенню житлової проблеми нераціональне використання бюджетних ресурсів. Так, у процесі аудиту використання коштів, спрямованих на надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, проведеного Рахунковою палатою України встановлено, що діючий механізм надання державної підтримки молодим сім'ям для забезпечення житлом не передбачає доступність житла для тих молодих сімей, які мають середній рівень доходів та незаможних молодих громадян. Натомість кошти, що виділяються з бюджету, часто використовуються для поліпшення житлових умов осіб, які цього не потребують<sup>3</sup>.

Бюджетні трансферти – це лише частина механізму перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами. Іншим елементом системи зменшення економічної нерівності в суспільстві є система оподаткування фізичних осіб. Через те, що рівень життя населення визначається не номінальними доходами, а фактичними, явище бідності перебуває у безпосередній залежності від системи оподаткування доходів домогосподарств. Починаючи з 01.01.2004 р., в Україні запроваджено пропорційну систему оподаткування доходів фізичних осіб з єдиною ставкою податку 13%, а з 01.01.2007 р. – 15%<sup>4</sup>. В таких умовах саме бідні особи, швидше за все, зазнають найвищого податкового тиску. Хоч встановлена ставка оподаткування доходів фізичних осіб є однією з найнижчих в Європі, в Україні застосовується один з найвищих рівнів оподаткування невисоких доходів. На відміну від нашої держави, оподаткування низьких доходів у країнах ЄС здебільшого здійснюється за значно меншими ставками: у Великобританії – 10%, у Португалії – 10,5%, Франції – 14,8%. До того ж майже в усіх європейських країнах передбачене звільнення від оподаткування певних обсягів доходів (незалежно від рівня отриманого доходу), в тому числі на утримання дітей. Для найманого працівника, який одержує дохід на рівні середньої зарплати та має на утриманні двох дітей і дружину, фактична податкова ставка становить у Німеччині (–2,8%), у Греції (+0,6%), в Іспанії (+3,4%),

<sup>1</sup> Довідка до розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України питання «Про заходи щодо подолання демографічної кризи та розвитку трудових ресурсів потенціалу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

<sup>2</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>3</sup> Житло для багаті молоді. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=693451](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable_article?art_id=693451).

<sup>4</sup> Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р., № 889–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 7, 22.

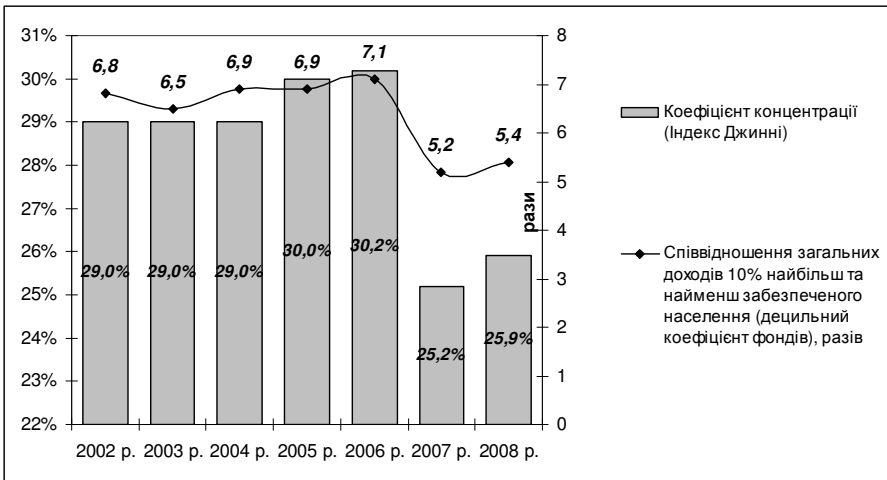
у Великобританії (+8,7%). Схожий стан справ спостерігається країнах Центральної Європи, в яких фактичний рівень оподаткування становить від мінус 5,3% (Словаччина) до плюс 5,3% (Чехія). На відміну від розвинених країн, з достатньо високим рівнем життя населення, в Україні фактичний рівень оподаткування фізичних осіб, з врахуванням соціальної пільги, дорівнює близько 14,5%<sup>1</sup>. Таким чином, оподаткування доходів фізичних осіб має негативний вплив на формування фінансових ресурсів незаможних верств населення, що не сприяє подоланню бідності.

Через наявні недоліки в інструментах перерозподілу фінансових ресурсів між домогосподарствами в Україні зберігається доволі високий рівень матеріальної нерівності та спостерігається при цьому значна поляризація суспільства. Сьогодні існують значні труднощі у визначенні реального рівня розшарування доходів населення, оскільки домогосподарства одержують значні обсяги тінювих доходів, а в офіційному статистичному обстеженні домогосподарств, як правило, не представлені 2–5% найбагатших у країні осіб (сімей)<sup>2</sup>. З огляду на це оприлюднений Державним комітетом статистики України показник, що характеризує диспропорції у розподілі загальних доходів, зокрема показник Джинні, протягом 2002–2006 рр. перебував на рівні 29,0–30,2%, а в 2007–2008 р. він суттєво зменшився – до 25,2–25,4% (рис. 2.5), що загалом відповідає рівню країн із середнім і низьким ступенями економічної нерівності. Проте, за авторитетними висновками вчених Національного інституту стратегічних досліджень, у 1996 р. доходи 10% найбагатших людей у 67 разів перевищували аналогічний показник 10% найбідніших людей<sup>3</sup>, а це дає підстави зробити висновок про те, що реальний рівень диференціації населення значно вищий, ніж той, який офіційно оприлюднюється органами державного управління. Отже, незважаючи на деяку позитивну динаміку в цій сфері, система перерозподілу доходів домогосподарств в Україні не реалізує основне завдання – ефективно коригування наявних фінансових ресурсів домогосподарств з метою забезпечення гармонійного соціального розвитку та недопущення в Україні бідності.

<sup>1</sup> Стан, тенденції, перспективи і ризики соціально-економічного розвитку. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2006. – № 12. – С. 12.

<sup>2</sup> Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 1. – С. 11 – 12.

<sup>3</sup> Стратегія розвитку України: теорія і практика. – К. : НІСД. – 2002. – С. 473.



**Рис. 2.5. Динаміка індексу Джинні й децильного коефіцієнта фондів у 2002–2008 рр. <sup>1</sup>**

Важливим напрямком зменшення проблеми бідності в Україні є забезпечення доступності найважливіших суспільних послуг для кожної людини. Крім того, що такі заходи безпосередньо впливають на зменшення рівня бідності, визначеного на основі дослідження задоволеності життєво важливих потреб людей, вони ще й сприяють розширенню можливостей останній у забезпеченні домогосподарств необхідними доходами. З огляду на зазначене, забезпечення доступності життєво важливих суспільних послуг можна вважати також елементом активної політики щодо подолання бідності.

Важливе значення бюджетних видатків для подолання бідності зумовлене використанням їх на виконання взятих державою зобов'язань щодо забезпечення населення широким спектром найважливіших послуг. Беручи до уваги інституційне середовище, яке сформувалося в Україні, стверджуємо, що бюджет – це важливе джерело фінансового забезпечення тих послуг, відсутність яких спричиняє бідність. Зокрема, у ст. 53 Конституції України зазначено, що держава забезпечує доступність і

<sup>1</sup> У 2003–2006 рр. сукупних видатків. Складено за даними Державного казначейства України; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2003 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. 1. – К.: Державний комітет статистики, 2004. – С. 359; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2005 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2006. – С. 323; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. I. – К.: Державний комітет статистики, 2008. – С. 333; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2008 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. I. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 333.



безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних та комунальних навчальних закладах. У цьому документі за кожним громадянином закріплено також право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування. При цьому наголошено, що держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування, до того ж чітко вказано, що у державних і комунальних закладах (мережа яких не може бути скорочена) медична допомога надається безоплатно<sup>1</sup>. Джерелами фінансового забезпечення надання цих послуг у Бюджетному кодексі України визначено державний і місцеві бюджети.

Як показує аналіз чинників бідності, велике значення для її подолання має наявність у людей ґрунтовної освіти. Крім Відповідно до результатів дослідження проблеми бідності в нашій державі, встановлено, що саме висока професійно-освітня підготовка є, швидше за все, єдиним запобіжником бідності. Наявність вищої освіти хоча би в одного з членів домогосподарства вдвічі зменшує ймовірність того, що домогосподарство потрапить до бідних верств населення<sup>2</sup>. З огляду на сказане вище можна стверджувати, що зазначене, значний вплив на подолання бідності справляє забезпечення доступності освітніх послуг для кожної людини. Цього можна досягти лише в тому разі, коли зазначені послуги фізично доступні особам, які їх потребують, а також останні спроможні витратити необхідні фінансові ресурси для надання освітніх послуг. Протягом досліджуваного періоду відбулося стрімке збільшення видатків бюджету на кожен вид освіти, що позитивно позначилося на охопленні освітніми послугами суспільства.

Витрати зведеного бюджету України на дошкільну освіту зросли з 1 057,3 млн. грн. у 2001 р. до 8 325,2 млн. грн. у 2009 р., що дало змогу забезпечити за цей час збільшення чистого показника охоплення дошкільною освітою дітей відповідного віку – з 41% до 56%.<sup>3</sup> Проте, незважаючи на позитивну динаміку збільшення рівня охоплення дітей дошкільною освітою, сьогодні залишається не вирішеною проблема фізичної доступності цих послуг, насамперед для дітей, які проживають у сільській місцевості. Так, у 2007 р. названий показник у містах становив 69%, а в селах – лише 31%. Причиною цього, є, власне, те, що протягом 2003–2007 рр. частка видатків на утримання дошкільних закладів, що знаходяться у сільській місцевості, дорівнювала близько 14–16%, тоді як частка дітей віком до 6 років у сільській місцевості в 2006 р. сягнула

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К. : Право, 1996. – Ст. 49, 53.

<sup>2</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 34.

<sup>3</sup> Дошкільні заклади [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

36,5%. Незважаючи на більшу наповнюваність дошкільних освітніх закладів, розташованих у міських населених пунктах, ніж тих, які розташовані у сільській місцевості, що передбачає наявність економії видатків на більшому масштабі послуг у перших, розмір видатків міських і селищних бюджетів у розрахунку на одну дитину, яка відвідує освітній заклад, протягом 2001–2007 рр. в 1,2–1,3 разу перевищує аналогічні видатки сільських бюджетів.

Відповідно до результатів обстеження домогосподарств, переважна більшість населення (94,6%) вважає, що ознакою бідності є відсутність поблизу житла дошкільних закладів (дитячих садків, ясел)<sup>1</sup>. Недоліки у формуванні місцевих бюджетів, у тому числі недосконалість системи фінансового вирівнювання, стали головною причиною закриття дошкільних закладів у значній частині сільських населених пунктів. Лише у другій половині 1990-х рр. було закрито дошкільні навчальні заклади у 2400 селах, а за станом на початок 2000 р. у двох третинах сільських поселень вони взагалі не існували<sup>2</sup>. Через те, що послуги дошкільної освіти мають низький ареал доступності, значна частина дітей, які проживають у селах, позбавлені можливості їх отримувати. Так, наприкінці 2006 р. десята частина сільських мешканців потерпала від позбавлення доступу до дошкільної освіти, що у 4,5 разу більше, ніж у міській місцевості<sup>3</sup>.

Дещо більший ареал доступності мають послуги загальноосвітніх навчальних закладів, але значна відстань одержувачів цих послуг від шкіл здебільшого негативно позначається на рівні освіти та можливості її одержання. Відвідуваність навчальних закладів дітьми, які проживають у сільській місцевості, є значно нижчою порівняно з тими, які проживають у містах, у всіх вікових групах. Сьогодні значна частина дітей шкільного віку проживає у сільських населених пунктах, в яких нема загальноосвітніх навчальних закладів – на початок 2000/2001 навчального року не мали шкіл 1300 сіл, у кожному з яких проживали понад 50 дітей шкільного віку. Крім цього, більше, ніж десята частина (у 2001 р. – 11,4%) учнів, які відвідують сільські школи, мешкають за межами пішої досяжності<sup>4</sup>.

З іншого боку, функціонування малокомплектних шкіл часто пов'язано з надмірними витратами на їхнє утримання і неможливістю забезпечити

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Лукіна Т. Забезпечення рівного доступу до якісної загальної середньої освіти в Україні / Т. Лукіна; О. І. Локшиної за заг. ред. // Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – К. : К.І.С., 2004. – С. 12.

<sup>3</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики, 2008. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>4</sup> Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – К. : К.І.С., 2003. – С. 14.

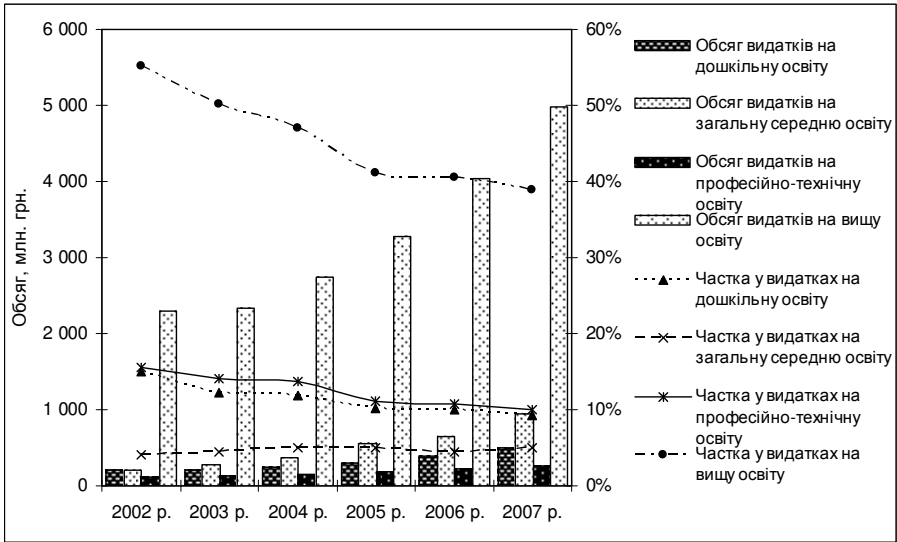
нормальний навчальний процес через недостатність матеріально-технічної бази та невелику кількість кваліфікованих вчителів. Отже, не дивно, що частка сільських жителів, які не задоволені освітніми послугами, майже вдвічі перевищує рівень незадоволеності міських мешканців<sup>1</sup>. Недоліком у наданні освітніх послуг, який вважають одним з чинників бідності, є відсутність чіткої державної політики у напрямку забезпечення територіальної доступності послуг загальної освіти.

Не менш важливе значення для подолання бідності має забезпечення фінансової доступності послуг освіти, оскільки неспроможність здобути якісну освіту через скрутне матеріальне становище – важливий чинник розвитку спадкової бідності. З огляду на це негативною тенденцією у сфері подолання бідності в Україні є те, що доступність високоякісної освіти дедалі більше визначається соціально-економічним статусом сім'ї<sup>2</sup>.

Механізм надання освітніх послуг закладами, які утримуються за рахунок бюджетних коштів, передбачає залучення до цього процесу фінансових ресурсів одержувачів послуг як в офіційній, так і неофіційній формі. У першому випадку кошти, самостійно залучені навчальними закладами, відображають як власні надходження бюджетних установ, які є частиною спеціального фонду бюджету. Обсяг таких надходжень протягом 2002–2007 рр. значно зріс в освітніх закладах усіх типів (рис. 2.6). Так, видатки закладів дошкільної освіти, здійснені за рахунок надходжень спеціального фонду зведеного бюджету, зросли за цей період з 207,0 млн. грн. до 490,9 млн. грн., такі самі видатки установ загальної середньої освіти збільшилися з 204,6 млн. грн. до 940,7 млн. грн., закладів професійно-технічної освіти – з 113,7 млн. грн. до 265,2 млн. грн., а видатки установ вищої освіти – з 2 301,9 млн. грн. до 4 987,0 млн. грн. Власні надходження закладів освіти передбачають, зокрема, благодійні внески, сплата яких часто є умовою зарахування дітей до навчальних закладів різних видів, а також інші дії. Попри зростання абсолютних обсягів власних надходжень освітніх закладів, їхня роль у фінансовому забезпеченні видатків галузі освіти помітно слабшає.

<sup>1</sup> Соціологічне дослідження «Система освіти в оцінках громадян України». – К. : Інститут соціальних технологій, 2007. – С. 17.

<sup>2</sup> Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К., 2008. – С. 44.



**Рис. 2.6. Обсяг доходів освітніх установ, акумульованих за рахунок надходжень спеціального фонду, та їхня частка у загальних доходах цих закладів у 2002–2007 рр.<sup>1</sup>**

Крім офіційних платежів на користь освітніх закладів, у всіх галузях освіти доволі інтенсивно застосовують також неформальні платежі. Такі платежі часто пов'язані з корупційними схемами зарахування до навчальних закладів, а також з потребою в додаткових репетиторських послугах і бажанням одержати вищу оцінку та ін.<sup>2</sup> Отже, система залучення фінансових ресурсів домогосподарств у систему надання освітніх послуг створює в Україні нерівні умови для її одержання й обмежує при цьому доступність таких послуг для незаможних прошарків суспільства. Виявом цього є нижчі коефіцієнти відвідуваності навчальних закладів у домогосподарствах з низькими доходами. Так, коефіцієнт відвідуваності навчальних закладів дітей віком 3–5 років, які проживають у домогосподарствах, що належать до першої (найнижчої) групи за рівнем середньодушових доходів, становив у 2005 р. 30,6%, тоді як загальний показник дорівнював 47,3%. Аналогічні показники для дітей віком 6–9 років становили відповідно 91,8% і 94,1%, віком 10–14 років – 98,7% і 99,2%, віком 15–17 років – 89,8% і 91,9% та віком 18–25 років – 28,3% і 27,7%.

<sup>1</sup> Складено на основі даних Державного казначейства України.

<sup>2</sup> Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання. Звіт № 42450-UA. – Вашингтон, 2007. – С. 105.

Високий рівень бідності в Україні підтверджується таким узагальнюючим об'єктивним індикатором, як низька очікувана тривалість життя, що є чи не найнижчою серед усіх європейських країн. Так, у 2005 р. очікувана тривалість життя для чоловіків та жінок становила в Україні відповідно 62,0 і 73,6 роки, тоді як у Німеччині вона дорівнювала відповідно 76,2 і 81,8 року, у Франції – 76,6 і 83,7 року, у Польщі – 71,0 і 79,4 року, в Угорщині – 68,8 і 77,0 року, у Румунії – 68,4 і 75,6 року, у Болгарії – 69,2 і 76,4 року<sup>1</sup>. Безпосередньою причиною низької очікуваної тривалості життя в нашій державі є наявність суттєвих проблем у системі охорони здоров'я населення. Незважаючи на значний обсяг зобов'язань держави щодо надання медичних послуг населенню, обсяг державних видатків на охорону здоров'я в Україні у 2004 р. становив 3,7% від ВВП, що є значно нижче порівняно з багатьма європейськими країнами (Чехія – 6,5%, Угорщина – 5,7%, Польща – 4,3%, Словаччина – 5,3%, Литва – 4,9%, Естонія – 4,0%, Хорватія – 6,1%), в яких розвинені різні форми фінансування охорони здоров'я. Варто зазначити, що низький рівень фінансового забезпечення медичної галузі спостерігається в умовах значного погіршення стану здоров'я населення: за останнє десятиліття поширеність серцево-судинної патології збільшилася в 1,9 разу, онкологічної патології – на 18%, бронхіальної астми – на 35,2%, цукрового діабету – на 10,1%<sup>2</sup>.

Крім проблеми низького рівня державних видатків на охорону здоров'я, негативний вплив на явище бідності має також нераціональна структура видатків. Протягом 2002–2007 рр. більшу частину бюджетних видатків було використано на утримання лікарень та санаторно-курортних закладів, зокрема у 2007 р. обсяг таких видатків становив 18 461,1 млн. грн., або 69,1% від сукупного обсягу видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я. При цьому недостатня увага приділяється фінансовому забезпеченню первинної медичної допомоги: протягом досліджуваного періоду частка видатків поліклінік і амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги перебувала в межах від 11,9% у 2003 р. до 13,9% у 2005 і 2006 рр. Концентрація ресурсів на фінансовому забезпеченні високовартісної стаціонарної медичної допомоги значно обмежує спроможність безоплатного надання медичних послуг широким прошаркам суспільства.

Велике значення для подолання бідності має фізична доступність первинної медичної допомоги. Під час обстеження домогосподарств

<sup>1</sup> Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. К.: ПРООН. – 2008. – С. 99.

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14 «Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки» // Офіційний вісник України. – 15.03.2002. – № 9.

наприкінці 2006 р. встановлено, що 96,4% домогосподарств до ознак бідності зараховують відсутність поблизу житла медичної установи (фельдшерсько-акушерського пункту, лікарської амбулаторії, поліклініки тощо), аптеки, а 98,0% домогосподарств як одну з таких ознак виокремлюють незабезпеченість населеного пункту своєчасними послугами швидкої медичної допомоги<sup>1</sup>.

Недоліки у бюджетному фінансуванні медичної галузі спричиняють обмежену фізичну доступність до медичних послуг мешканців насамперед сільських поселень. Так, 36,6% сільських мешканців не мають змоги отримувати відповідне обслуговування в закладах охорони здоров'я через відсутність неподалік їхнього місця проживання медичної установи й аптеки, що в 3,5 рази більше порівняно з часткою міських жителів, які стикаються з такою проблемою. Крім цього, 56% жителів сіл позбавлені можливості одержувати відповідне обслуговування через незабезпеченість населеного пункту своєчасно послугами швидкої медичної допомоги, що у 7 разів перевищує частку мешканців міст, для яких існує вказана проблема. Причиною цієї ситуації є те, що серед усіх 28,6 тис. сільських населених пунктів 9,5 тис., або 33,4%, не мали будь-яких медичних закладів. Майже у 19% від загальної кількості цих сіл найближчий медичний заклад знаходиться на відстані понад 10 км, у 28,3% – від 5 до 10 км, у понад 29% – від 3 до 5 км і лише в 23,5% сільських поселень найближчий медичний заклад знаходиться на відстані менше, ніж 3 км<sup>2</sup>.

Такий стан справ призвів до того, що у 2006 р. 75,6% сільських мешканців не мали змоги отримувати відповідне медичне обслуговування за місцем проживання, що на 26 відсоткового пункти більше порівняно з часткою міських жителів<sup>3</sup>. Через меншу доступність медичних послуг для мешканців сіл вони відвідують поліклініку в середньому 7–8 разів на рік, тоді як жителі міст – 14–15 разів<sup>4</sup>.

Ще більше впливає на доступність медичних послуг для населення і поширення явища бідності в Україні проблема фінансової недоступності медичних послуг для значної частини суспільства, незважаючи на те, що держава взяла широкий спектр зобов'язань щодо надання медичних послуг. Співвідношення приватних платежів на охорону здоров'я до ВВП в нашій державі у 2004 р. становило 2,8%, що значно більше порівняно з

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черненко та ін.]; за ред. Л. М. Черненко. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 162.

<sup>3</sup> Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К., 2008. – С. 62.

<sup>4</sup> Держава та громадянин: виконуючи обов'язки / Комісія «Блакитної стрічки» – Україна. – К., 2006. – С.64.

багатьма європейськими країнами, в яких забезпечено значно вищий рівень добробуту порівняно з Україною (Росія – 2,3%, Білорусь – 1,6%, Румунія – 1,7%, Польща – 1,9%, Угорщина – 2,2%, Чехія – 0,6%). Негативна тенденція спостерігається у динаміці частки індивідуальних платежів домогосподарств на охорону здоров'я, яка протягом 1996–2006 рр. збільшилася з 18,8% до 38,5% сукупних видатків населення на охорону здоров'я. Якщо враховувати неофіційні видатки на придбання медичних послуг, то рівень приватних платежів у 2006 р. дорівнював 52% від витрат галузі охорони здоров'я. На основі приблизних розрахунків можна визначити, що величина неофіційних виплат у медичній галузі в 2001 р. становила 3 млрд. грн., а це перевищує половину видатків бюджету на охорону здоров'я<sup>1</sup>.

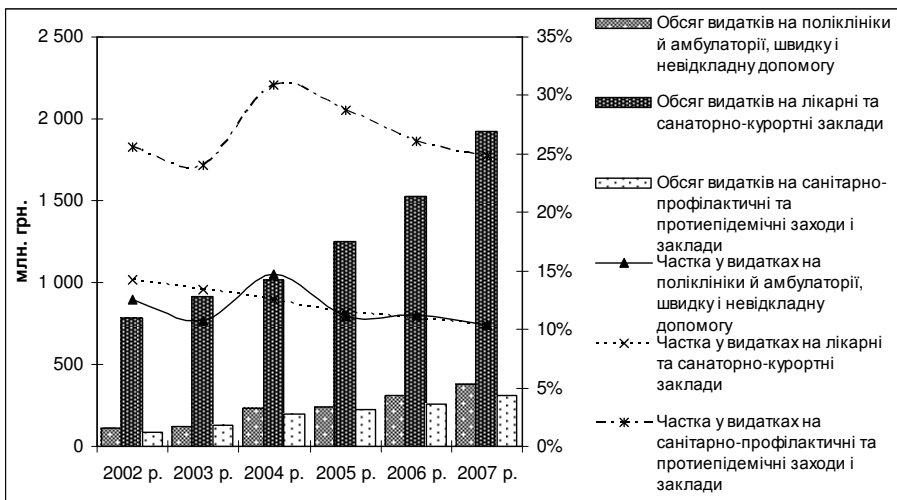
Варто зауважити, що залучення коштів домогосподарств відбувається також закладами охорони здоров'я, які перебувають у державній чи комунальній власності. Механізм бюджетного фінансування медичної галузі передбачає і дає змогу закладам цієї галузі надавати певні послуги на платній основі, а також одержувати від пацієнтів благодійну допомогу. Такі платежі відображаються у спеціальному фонді бюджету.

Протягом досліджуваного періоду спостерігається динаміка постійного збільшення видатків медичних закладів, що здійснюються за рахунок надходжень спеціального фонду. Так, у 2007 р. за рахунок надходжень до спеціального фонду зведеного бюджету було здійснено видатків на суму 2 833,9 млн. грн., що у 2,6 разу більше порівняно з 2002 р. Зростання таких видатків спостерігається по всіх групах медичних закладів: для поліклінік і амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги воно становило 3,3 разу (з 116,1 млн. грн. у 2002 р. до 379,6 млн. грн. у 2007 р.), для лікарень і санаторно-курортних закладів – 2,4 разу (з 786,0 млн. грн. у 2002 р. до 1 918,9 млн. грн. у 2007 р.), для санітарно-профілактичних та протиепідемічних заходів – 3,5 разу (з 88,4 млн. грн. до 310,6 млн. грн. у 2007 р.) (рис. 2.7). Незважаючи на незначну роль власних надходжень закладів охорони здоров'я у формуванні загальних ресурсів галузі, практика залучення ресурсів населення має значний вплив на обмеженість медичних послуг для незаможних прошарків суспільства.

Практика бюджетного фінансування охорони здоров'я в Україні не передбачає застосування чітких стандартів і гарантій надання медичних послуг на безоплатній для пацієнтів основі. В таких умовах існують ризики застосування оплати за одержання будь-яких медичних послуг,

<sup>1</sup> Держава та громадянин: виконуючи обов'язки / Комісія «Блакитної стрічки» – Україна. – К., 2006. – С.64.

незалежно ні від складу цих послуг, ні від матеріального становища населення. Через це видатки на охорону здоров'я значної частки домогосподарств для них є катастрофічними (частка власних платежів яких на ці потреби перевищує 40% видатків на непродовольчі товари). У 2006 р. близько 20% домогосподарств мали катастрофічний рівень видатків на охорону здоров'я в Україні, що значно перевищує аналогічні показники у східноєвропейських країнах (у Хорватії – 3%, у Словаччині – 4%, в Угорщині – 11%). При цьому частка населення з катастрофічними витратами на охорону здоров'я значно більша серед бідніших квінтилів домогосподарств (для першого квінтиля згаданий показник у 2006 р. становив 24%, для другого – 23%, для третього – 16%, для четвертого – 14% і для п'ятого квінтиля – 9%)<sup>1</sup>.



**Рис. 2.7. Обсяг доходів установ охорону здоров'я, мобілізованих за рахунок надходжень до спеціального фонду зведеного бюджету України, та їхня частка у загальних доходах цих закладів у 2002–2007 рр.<sup>2</sup>**

Значний рівень бідності в Україні та необхідність здійснювати плату за одержання послуг охорони здоров'я роблять їх недоступними для великої частини населення. У процесі дослідження умов домогосподарств, проведеного наприкінці 2006 р., кожне четверте домогосподарство повідомило, що в нього не було коштів для придбання ліків та

<sup>1</sup> Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання. Звіт № 42450-UA. – Вашингтон, 2007. – С. 78–79.

<sup>2</sup> Складено за даними Державного казначейства України.



медичного приладдя, які призначив лікар, для оплати життєво необхідної хірургічної операції або лікування у стаціонарі, послуг лікаря у медичному закладі та обстежень і процедур, які він призначив, а також невідкладної платної медичної допомоги (за відсутності цих послуг на безоплатній основі)<sup>1</sup>. Таким чином, формування бюджетних видатків на охорону здоров'я не враховує необхідність подолання бідності, що негативно позначається на доступності медичних послуг для незаможних верств суспільства.

Створення комфортних умов для проживання населення значною мірою залежить від доступності послуг житлово-комунального господарства, адже їхня відсутність позначається на якості житлових умов людей. Як свідчать результати дослідження, яке провели вчені Інституту демографії НАН України, сьогодні 66,4% міських жителів не мають у своїх квартирах базових зручностей: гарячого водопостачання, ванни або душу, домашнього телефону. Значно гірша ситуація у сільських поселеннях, де 84,7% населення живуть у будинках, не обладнаних елементарними вигодами (централізованим газопостачанням, водопроводом та каналізацією)<sup>2</sup>. Сучасна наука трактує відсутність елементарних складових комфортності житла як складову бідності за умовами життя. До такого стану справ здебільшого призвели недоліки у фінансовому забезпеченні житлово-комунального господарства за рахунок коштів місцевих бюджетів. Незважаючи на помітне зростання протягом 2003–2008 рр. обсягів видатків сільських бюджетів на житлово-комунальне господарство – з 53,3 млн. грн. до 268,5 млн. грн., частка видатків цих бюджетів на вказану галузь у загальному обсязі відповідних видатків місцевих бюджетів не перевищувала 3,2% (табл. 2.4). За цей період загальна частка видатків районного бюджету, бюджетів міст районного значення, а також селищних і сільських бюджетів на житлово-комунальне господарство скоротилася з 24,5% у 2003 р. до 11,9% у 2008 р.

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черненко та ін.]; за ред. Л. М. Черненко. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 325.

Таблиця 2.4

**Видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство і транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику в 2003–2008 рр.<sup>1</sup>**

млн. грн.

| Рік   | Всього  | У тому числі за видами бюджетів                                 |  |                 |                                 |                 |                  |
|---|---------|---|--|-----------------|---------------------------------|-----------------|------------------|
|   |         | бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети | бюджети міст республіканського (АРК), обласного значення | районні бюджети | бюджети міст районного значення | селищні бюджети | сільські бюджети |
| <b>Житлово-комунальне господарство</b>  |         |   |  |                 |                                 |                 |                  |
| 2003  | 1 743,9 | 192,4   | 1 124,6  | 211,5           | 91,3                            | 70,8            | 53,3             |
| 2004  | 2 110,6 | 256,0   | 1 576,4  | 37,2            | 104,2                           | 83,7            | 53,2             |
| 2005  | 3 625,7 | 438,4   | 2 658,9  | 175,6           | 119,3                           | 96,1            | 137,5            |
| 2006  | 7 417,7 | 1 661,8   | 5 062,0  | 255,9           | 175,7                           | 136,8           | 125,6            |
| 2007  | 4 883,1 | 1 000,5   | 3 248,7  | 40,4            | 222,4                           | 187,0           | 184,1            |
| 2008  | 8 479,7 | 1 758,8   | 5 714,9  | 159,2           | 305,9                           | 272,5           | 268,5            |
| <b>Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика</b>   |         |   |  |                 |                                 |                 |                  |
| 2003  | 1 226,3 | 500,3   | 564,4  | 81,3            | 30,6                            | 22,8            | 27,0             |
| 2004  | 1 544,6 | 612,3   | 719,2  | 119,4           | 35,1                            | 26,0            | 32,5             |
| 2005  | 1 969,1 | 767,7   | 912,5  | 161,0           | 41,1                            | 33,0            | 53,7             |
| 2006  | 2 863,8 | 1 344,1   | 1 117,0  | 205,8           | 72,9                            | 44,5            | 79,5             |
| 2007  | 3 465,7 | 1 655,6   | 1 372,0  | 244,5           | 57,7                            | 42,0            | 93,9             |
| 2008  | 3 610,4 | 1 347,5   | 1 760,8  | 227,5           | 81,8                            | 69,3            | 123,5            |
| <i>з них видатки на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг</i> |         |   |  |                 |                                 |                 |                  |
| 2003  | 570,7   | 299,3   | 184,6  | 6,9             | 30,4                            | 22,7            | 26,7             |
| 2004  | 656,1   | 345,4   | 210,1  | 7,5             | 34,8                            | 26,0            | 32,4             |
| 2005  | 805,6   | 407,7   | 265,5  | 4,8             | 40,8                            | 33,0            | 53,7             |
| 2006  | 1 514,9 | 911,7   | 373,3  | 33,3            | 72,6                            | 44,5            | 79,4             |
| 2007  | 1 752,8 | 1 111,4   | 413,6  | 34,7            | 57,5                            | 41,9            | 93,7             |
| 2008  | 1 707,5 | 885,8   | 543,5  | 4,4             | 81,4                            | 69,1            | 123,2            |

Велике значення не лише для забезпечення нормальної життєдіяльності населення, а й для усунення чинників бідності мають видатки бюджету на розвиток і підтримання в належному стані транспортної інфраструктури. Аналіз забезпеченості автомобільними дорогами різних типів населених пунктів вказує на наявність значних проблем у цій сфері в сільських поселеннях. Так, за станом на початок 2005 р. 26,1% сільських поселень (7 454 села з чисельністю мешканців

<sup>1</sup> Складено на основі даних Державного казначейства України.

майже 2,5 млн. осіб) не мали доріг з твердим покриттям, що на 8,8 відсоткового пункту більше порівняно з 2000 р. При цьому 799 сіл перебували на відстані понад 10 км від дороги з твердим покриттям. Стан доріг у сільській місцевості погіршується й надалі – за оцінками фахівців, у найближчому майбутньому транспортна інфраструктура буде спроможна задовольняти лише найбільш невідкладні потреби транспортного обслуговування сільських жителів<sup>1</sup>.

Безпосередньою причиною проблем у дорожньому господарстві в сільській місцевості є незначні обсяги його бюджетного фінансування. У 2008 р. обсяг видатків сільських бюджетів на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику становив лише 123,5 млн. грн., у тому числі видатків на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг – 123,2 млн. грн. (табл. 2.4). Протягом 2003–2007 рр. частка видатків на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику сільських бюджетів у відповідних видатках усіх місцевих бюджетів не перевищувала 3% і лише в 2008 р. становив 3,4%. Негативним явищем у таких умовах є скорочення частки видатків сільських бюджетів на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг, протягом 2005–2007 рр. з 6,7% до 5,3%. У цей час сумарна частка на вказану мету районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних і сільських бюджетів скоротилася з 16,4% до 13,0%. Ситуація дещо поліпшилася в 2008 р., адже частка цих бюджетів у фінансуванні згаданих видатків зросла до 16,3%. Незадовільний стан дорожньої інфраструктури – один з чинників зростання рівня сільської бідності, оскільки він значно знижує спроможність забезпечити потреби людей в найбільш необхідних товарах і послугах, а також катастрофічно погіршує умови для розвитку у сільських поселеннях підприємництва та місцевої економіки.

В Україні сьогодні наявний значний потенціал суттєвого підвищення рівня життя населення і скорочення бідності за допомогою інтенсифікації застосування бюджетних інструментів. Намагаючись вирішити цю соціальну проблему, владні інституції переважно демонструють спрощене розуміння цього складного соціально-економічного явища й

---

<sup>1</sup> Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / [О. О. Зотова, О. І. Крикун, Л. М. Черенко та ін.]; за ред. Л. М. Черенко. – К. : ТОВ «Видавництво «Консультант»», 2006. – С. 231–232.

пропонують обмежені інструменти для подолання бідності в нашій державі. У таких умовах пріоритет звичайно віддається грошовій підтримці соціально незахищених верств населення. У дослідженні встановлено, що суттєві недоліки характерні як для механізму надання бюджетних трансфертів, так і для суспільних послуг. Розподіл трансфертів бюджету, особливо в натуральній формі, здебільшого відбувається не на користь бідних верств населення. Система надання бюджетних послуг, як правило, передбачає залучення фінансових ресурсів споживачів, що негативно позначається на доступності найважливіших суспільних послуг для незаможних верств населення. До того ж ці послуги часто є фізично недоступними для значної частини населення, переважно тієї, яка проживає у сільській місцевості.

## **2.2. Соціально-економічна роль фінансового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я у процесі подолання бідності**

Людина займає центральне місце у соціально-економічних процесах держави. Добробут і розвиток суспільства взаємопов'язані. Саме людський потенціал сьогодні є головним чинником зростання економіки України.

Здоров'я, фізична та розумова сила народу – це запорука його економічного багатства. Водночас, коли людина розпоряджатиметься матеріальним багатством розумно, то це сприятиме поліпшенню здоров'я, фізичної, розумової та моральної сили людської спільноти. Такий взаємозв'язок визначається взаємодією багатьох компонентів: багатствами природи і багатствами, створеними людськими руками, станом здоров'я населення, рівнем його освіти та культури.

Під час оцінювання якості життя країн і територій беруть до уваги такі показники: обсяги ВВП на душу населення (як уособлення багатства та добробуту), середньостатистичну тривалість життя населення (відображення стану здоров'я і фізичної сили) та рівень освіти населення (стан культури і науки).

Отже, бідність багатовимірна і охоплює не лише нестачу прибутків, але й погане здоров'я, неписьменність, неможливість доступу до основних соціальних послуг та участі у процесах, які безпосередньо впливають на життя людей та показники їхнього розвитку.

Трансформаційні процеси, які полягають у створенні нової моделі економіки України, часто негативно впливають на здоров'я населення. У складному становищі опинилися такі вразливі категорії, як діти та жінки репродуктивного віку.

Важливим чинником поліпшення медичного обслуговування населення є удосконалення системи фінансування охорони здоров'я. Проте тут мається на увазі не лише необхідність збільшення обсягу асигнувань, а й фінансовий механізм їхнього ефективного використання. Тому сучасний погляд на якісне медичне обслуговування – це досягнення максимального за наявних ресурсів зменшення рівнів захворюваності та смертності.

Поліпшення становища залежить від того, наскільки швидко наше суспільство подолає соціально-економічні проблеми, адаптується до ринкових форм господарювання й ефективно вживе заходи для соціальної захищеності жінок і дітей. Адже перед народом України виникла проблема неповного відтворення населення і скорочення його кількості. Основна причина зменшення народжуваності, що не забезпечує стабільність кількості населення, полягає в значному зниженні життєвого рівня.

За інформацією Держкомстату, в Україні на 1 січня 2010 р. кількість населення становила близько 45 млн. 962 тис. людей, що на майже 181 тис. людей менше, ніж роком раніше.

Загалом співвідношення кількості народжених до кількості померлих у 2009 р. становило 1 до 1,37. Для порівняння, у 2008 р. таке співвідношення становило 1 до 1,4, у 2007 р. – 1 до 1,6, у 2006 р. – 1 до 1,63.

За прогнозом ООН, при збереженні динаміки скорочення населення до 2030 р. кількість українців зменшиться до 39 млн.

Зменшення народжуваності призводить до старіння населення працездатного віку, що негативно впливає на формування, використання і мобільність трудових ресурсів, а також є перешкодою для професійної переорієнтації працівників. Крім цього, зростає реальна сума витрат, необхідних для утримання непрацездатного населення.

Специфічною рисою ситуації в Україні є перехід до природної втрати населення, зумовлений не лише зниженням народжуваності, але й різким погіршенням здоров'я жінок репродуктивного віку, значною смертністю вагітних, породіль, значною дитячою смертністю.

Майже 83% вагітних, породіль в Україні помирає від захворювань, які безпосередньо пов'язані з вагітністю та пологамі. Це вказує насамперед на те, що заклади охорони репродуктивного здоров'я сьогодні не мають можливості на достатньому рівні забезпечувати населення декларованою Конституцією безплатною охороною здоров'я в умовах зростання вартості послуг та медикаментів.

Отже, сучасна система організації і фінансування охорони репродуктивного здоров'я не в змозі забезпечити поліпшення здоров'я

жінок і дітей. Крім вищезгаданих проблем у цій галузі, існує багато інших. Серед них: зменшення кількості пологових будинків, дитячих лікарень, недостатнє забезпечення цих закладів усіма видами ресурсів, недоліки у підготовці кадрів і якості медичної допомоги. Все це вказує на необхідність функціонування цілісного економічного механізму, в якому кожний медичний працівник, трудові колективи закладів охорони репродуктивного здоров'я загалом були б матеріально і морально зацікавлені у досягненні високих показників якості життя населення. Цей механізм повинен базуватися на зростанні економічного потенціалу України, орієнтуватися на нові форми організації медичної допомоги жінкам та дітям і більш досконалу й диверсифіковану систему фінансування у цій галузі.

Охорона здоров'я – це не синонім медицини, а один із головних чинників і критеріїв прогресу розвитку суспільства. Ми не знаємо жодної сфери діяльності, які не впливали б на здоров'я людей. Проблеми охорони здоров'я самі медики вирішити не здатні, бо вони займаються лише профілактичною і лікувальною діяльністю. Великий авторитет соціальної медицини і організації охорони здоров'я Ц.-І. Вінслоу ще у 1920 р. стверджував, що «охорона здоров'я – це наука і мистецтво запобігання захворюванням та інвалідності, продовження життя, поліпшення фізичного і психічного здоров'я, шляхом організованих зусиль суспільства щодо поліпшення довкілля, контролю за інфекційними та неінфекційними хворобами, а також травматизмом, навчання людей особистої гігієни, організації діагностики, лікування і реабілітації, розвитку суспільних механізмів, які дають можливість кожному членові суспільства жити відповідно до адекватних стандартів, які дозволяють зберігати здоров'я»<sup>1</sup>.

Якщо охорону здоров'я розглядати в широкому сенсі як комплекс політичних, організаційних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на забезпечення збереження й розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людей при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя, то її значення виходить далеко за межі діяльності всієї системи охорони здоров'я і набуває важливого значення для забезпечення нормального функціонування держави та її владних інститутів.

Проте постає запитання: чи є щось спільне між економікою і охороною репродуктивного здоров'я? Безперечно, що такий взаємо-

---

<sup>1</sup> Milton Terris. Epidemiology and Leadership in Public Health in the Americas // Journal of Public Health Policy, 1988. – № 2. – v. 9. – P. 256

зв'язок існує. Оскільки фінансові ресурси охорони здоров'я обмежені, тому витратити їх потрібно вибірково, а в ідеалі – дотримуючись принципу мінімізації альтернативних видатків стверджують Е. Магуайр, Дж. Гендерсон та Г. Муні у своїй праці «Економіка охорони здоров'я»<sup>1</sup>.

Економіка здоров'я – це одна з галузей економіки. Економісти нещодавно почали користуватись терміном «економіка здоров'я» – це видно, коли поглянути на датування праць з економіки здоров'я та охорони здоров'я, з яких лише лічені публікації сягають періоду до 1960 р.<sup>2</sup>

Колектив авторів під керівництвом д. е. н. А. Чухно економіку охорони здоров'я тлумачить як «наукову галузь знань про економічні явища і процеси у сфері розвитку та надання медичних послуг». Такий підхід справедливий, оскільки на діяльність закладів охорони здоров'я впливають усі складові ринкового середовища, а процес їхнього розвитку підкоряється законам ринкової економіки.

Репродуктивне здоров'я за визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я – це стан повного фізичного, розумового і соціального благополуччя у всіх питаннях, що стосуються функцій і процесів репродуктивної системи. Це означає, що в людей є можливість вести безпечне статеве життя і що вони володіють здатністю відтворювати потомство у бажаний для них час. Поняття репродуктивного віку стосується як чоловіків, так і жінок, воно виходить за межі дітородного віку і охоплює проблеми, які можуть виникнути у післярепродуктивні роки<sup>3</sup>.

З 5 по 13 вересня 1994 р. в Каїрі Організація Об'єднаних Націй (ООН) провела четверту міжнародну конференцію з питань народонаселення та розвитку, яка відома також як «Каїрська конференція». У цьому історичному заході брали участь 180 країн. Вироблена спільними зусиллями і підписана майже всіма країнами-учасницями конференції Програма дій підкреслює наявність нерозривних зв'язків між зростанням народонаселення і рівнем розвитку суспільства. Було висунуто заклик до забезпечення загальної доступності послуг у сфері охорони репродуктивного здоров'я, в т. ч. планування сім'ї, до 2015 р. та сформульовано розширене визначення репродуктивного здоров'я згідно з яким – це «стан повного фізичного, психічного та соціального добробуту, а не лише відсутність захворювань в усьому, що стосується функцій репродуктивної системи та процесів у ній...»<sup>4</sup>. Воно означає можливість

<sup>1</sup> Магуайр Е. Економіка охорони здоров'я / Е. Магуайр, Д. Гендерсон, Г. Муні; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – С. 11.

<sup>2</sup> Магуайр Е. Економіка охорони здоров'я / Е. Магуайр, Д. Гендерсон, Г. Муні; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – С. 17.

<sup>3</sup> Соціальна енциклопедія / Під ред. А. П. Горкіна. – М. : Наукове видавництво «БРЕ», 2000 – С. 36.

<sup>4</sup> Програма дій, адаптована на Міжнародній конференції з питань народонаселення та розвитку, Каїр, 5–13 вересня 1994 р. – К. : Фонд народонаселення ООН, 1997. – С. 56.

задовільного та безпечного сексуального життя, здатність до відтворення та можливість вирішувати, коли і як часто це робити. Це передбачає право чоловіків та жінок на інформацію та доступ до безпечних, ефективних, прийнятних за ціною та зручних методів та засобів регулювання народжуваності, які не суперечать закону, а також право доступу до відповідних послуг з охорони репродуктивного здоров'я, що дають змогу жінці безпечно перенести вагітність, пологи і дають батькам найкращу можливість народити здорову дитину.

З огляду на наведену вище дефініцію «охорона репродуктивного здоров'я визначається як сукупність методів, процедур і послуг, які впливають на репродуктивне здоров'я та добробут шляхом профілактики й вирішення проблем, що стосуються репродуктивного здоров'я» (пункт 7.2. Каїрської Програми дій)<sup>5</sup>. Це охоплює також і сексуальне здоров'я, метою якого є поліпшення життя та особистих стосунків, консультування та лікування захворювань репродуктивної системи та захворювань, що передаються статевим шляхом.

На нашу думку, можна повністю погоджуватись із такими визначеннями, хоча в Україні такий підхід поки що не часто застосовується, оскільки репродуктивне здоров'я населення навіть у розумінні захворюваності і розповсюдженості хвороб репродуктивної системи не відповідає міжнародним стандартам. Крім цього, необхідно зазначити, що якість медичного обслуговування залежить від суспільного середовища. З цього погляду охорону репродуктивного здоров'я можна пов'язувати, наприклад, із безробіттям або рівнем життя населення. З огляду на це ми вважаємо, що на стан охорони репродуктивного здоров'я впливають багато чинників, а питання фінансового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я можна розглядати та аналізувати на соціально-політичному тлі.

Загальновідомим є те, що переважна кількість послуг, які пропонує система охорони здоров'я, не є товаром на нормальному ринку. Придбання і надання медичних послуг мало особливий характер, мабуть, від часів виникнення самої медицини чи принаймні «Клятви Гіппократа». Відомо, що оцінювання здоров'я та результатів лікарського втручання існує давно. У Месопотамії близько II тисячоліття до н.е. діяв закон – кодекс Хаммурапі, за яким визначали платню або штрафи, що відповідно мали сплачуватись або стягатись з лікарів: «Якщо лікар гоїв шляхетному панові тяжку рану й зцілив його, лікареві належить десять шекелів срібла. Якщо він лікував шляхетного пана від тяжкої рани й спричинив йому смерть, лікареві слід відтяти руки. Якщо лікар гоїв тяжку рану рабові або біднякові й спричинив йому смерть, він мусить віддати



раба замість раба. Якщо лікар зцілив ушкоджену кінцівку або вилікував уражену кишку, вилікуваний мусить сплатити лікареві п'ять шекелів срібла»<sup>1</sup>.

Дослідження фінансових аспектів охорони репродуктивного здоров'я в історичному контексті пояснюється прагненням об'єктивно оцінити і узагальнити попередній досвід фінансування цієї важливої сфери. Адже розуміння сучасних проблем і прогнозування їхнього наукового та практичного вирішення повинні враховувати національно-історичні особливості й попередню спадщину країни. Такий підхід дасть можливість всебічно проаналізувати сучасний стан галузі, залучити усі можливі фінансові ресурси і створити реальну програму побудови власної моделі фінансового забезпечення.

Вивченням економічних проблем зміцнення генофонду та забезпечення повноцінного продовження життя в Україні займалися талановиті науковці.

Проблеми вдосконалення підготовки і спеціалізації медичних кадрів досліджували М. І. Пирогов та М. В. Скліфосовський. Видатною людиною у сфері медицини був Е. Ф. Фаренгольц. Він працював старшим лікарем введеної в дію в 1872 р. Кам'янець-Подільської міської лікарні на 150 ліжок, у якій обслуговувались не лише жителі всієї Подільської губернії, а й сусідніх губерній. Щоб поліпшити стан охорони здоров'я народу, він запропонував введення посади постійного санітарного лікаря для забезпечення безкоштовної допомоги бідним та довів недоцільність скорочення витрат на утримання лікарні міською владою.

Відомим вченим не тільки на Поділлі, в Росії, але й у країнах Західної Європи був академік Й. Ролле. Він вперше організував курси акушерок, а для бідної шкільної молоді збирав гроші у багатих пацієнтів. У 1864 році Й. Ролле видав у Варшаві книгу про важку працю робітників-селян. Проаналізувавши захворюваність серед них, він дійшов висновку, що головною причиною її є соціальні недоліки. Науковець рекомендував влаштовувати для робітників окремі їдальні та проводити регулярні медичні огляди робітників з метою підтримання на належному рівні стану їхнього репродуктивного здоров'я.

Високу оцінку у світовій науці отримала діяльність відомого вченого С. Хотовицького. У 1823–1830 рр. він переклав цінні підручники з питань акушерства, видав свою працю «Педіатрика» – перший оригінальний і винятковий за своїм значенням посібник.

---

<sup>1</sup> Singer C. Short History of Medicine (2<sup>nd</sup> edition) / Singer C., Underwood E. A. – Oxford: Oxford University Press, 1962. – P. 12

Лікування дітей, що з грецької було названо «педіатрією», існувало у світі з найдавніших часів людської історії, як і лікування дорослих. Багато уваги цьому питанню приділялося при княжих дворах Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, які активно спілкувалися з правлячою елітою тодішніх розвинутих країн Європи та Азії. Використовувалися знання та досвід медичного обслуговування дітей, запозичені з Греції, Риму, середньоазіатських та європейських країн (Німеччина, Італія, Англія, Франція, Польща). В усіх цих країнах вже на початку другого тисячоліття нашої ери лікарі використовували давню книгу Гіппократа (Греція, 460 – 372 рр. до н.е.) «Про природу дитини», праці першого педіатра Риму Сорана Ефеського (138 – 98 рр. до н. е.) «Про гострі та хронічні хвороби», дослідження видатного узбецького лікаря Абу-Алі-Ібн-Сіні (Авіценни, 980 – 1037) «Канон медичної науки». Цінною була книга внучки Володимира Мономаха Євпраксії (Зої), дружини грецького імператора, в якій вона зупинялася на питаннях лікування дітей. Звичайно, дані з вищезгаданої медичної літератури використовувалися в лікуванні дітей високопоставлених осіб, а простий народ не мав до них доступу. Його представники могли користуватися організованими при монастирях притулками (ксенодохіями) і госпіталями (*hospis* – гість) для хворих мандрівників та будинками для сиріт і підкинутих дітей. У літописах згадуються лікарі-монахи: Пимен-Постник, Агапіт, Кузьма Пантелеймон, Олімпій, Григорій, Панкрат. Вони займалися лікуванням дорослих, але й не відмовлялися допомагати дітям. Лікаря-монаха Даміана вважають першим дитячим лікарем в Україні.

Татарська навала і знищення багатьох міст і осередків культури в Україні-Русі як ними, так і пізніше наїзниками сусідніх з Україною країн – Польщі, Литви, Угорщини, Росії надовго призупинили не тільки культурний розвиток українського народу, але й розвиток медичної допомоги як дорослим, так і дітям. Дуже висока захворюваність, в т. ч. важкі епідемії інфекційних захворювань, супроводжувалися високою смертністю дорослих і особливо – дітей, перш за все – немовлят. Поступове відкриття медичних факультетів, а потім і кафедр педіатрії при університетах Польщі, Литви і Росії створило умови для підготовки дитячих лікарів не тільки з місцевої, але й української молоді, яка активно почала вступати до цих університетів.

Так, в медичному обслуговуванні дітей України відкрилася нова ера, що за умов прогресу медичної науки з подальшим відкриттям навчальних медичних закладів у Львові, Харкові, Києві сприяло поліпшенню медичної допомоги дітям, зменшенню захворюваності та смертності населення, перш за все, серед немовлят.

Початком сучасної української педіатрії у Львові вважається відкриття Порадні матерів 9 червня 1918 р. Її засновником було Українське Товариство охорони дітей та опіки над молоддю, створене в 1917 р. Товариство об'єднувало 1200 членів, які працювали у 25 філіях по всій Галичині. На початку своєї діяльності Порадня матерів була розміщена в амбулаторії «Народної лічниці» (вул. Петра Скарги, 4; тепер вул. Озаркевича). Першим лікарем цього закладу був Сильвестр Дрималик (1855–1923 рр.). Щоденно по одній годині він приймав немовлят та матерів. На час воєнних подій у Львові Порадня матерів тимчасово припинила свою діяльність. Перервану працю було відновлено 13 березня 1919 р. До кінця 1919 р. спостереженням Порадні матерів було охоплено 500 немовлят, а до вересня 1920 р. ще 311. Фахівці надавали безкоштовну лікарську допомогу українським дітям з незаможних сімей, проводили навчання матерів по догляду за немовлятами, батьки могли отримати безкоштовні кваліфіковані поради. Кожна мати, яка зареєструвала дитину в Порадні матерів, була зобов'язана приносити її кожні два-три тижні для зважування та лікарських оглядів. Хворих немовлят лікарі оглядали двічі на тиждень, а при необхідності і вдома. В Порадні проводились щеплення проти віспи, опромінення кварцовою лампою. Бідним сім'ям видавали безкоштовно ліки, білизну, одяг, молоко, деякі харчові продукти. У 1926 р. митрополит Андрей Шептицький подарував для Порадні матерів будинок на вулиці Ходоровського. Справу Сильвестра Дрималика продовжили Олександр Барвінський (1889–1957 рр.), Осип Філя (1895–1971 рр.), Дарія Лежогубська-Чубатова (1896–1934 рр.), Теодозія Туна-Надрага (1893–1976 рр.). Проте за роки господарювання на західноукраїнських землях австро-угорської монархії та Польщі, держава не проявляла особливої турботи про здоров'я жінок, матерів та дітей. За даними Крайової Ради здоров'я (Krajowej Rady zdrowia) в 1873–1909 рр. навіть у пологодопоміжних стаціонарах м. Львова материнська смертність під час пологів становила 0,7 – 6,5%, смертність новонароджених 3,1 – 12,9%. Народжуваність мертвих дітей становила 1,5 – 2,5%, дитяча смертність – 30 – 40%.

Основні питання, пов'язані зі здоров'ям та майбутнім нації, вирішуються у галузі рододопомоги. Адже від професіоналізму акушера-гінеколога часто залежить, наскільки вдало і з яким здоров'ям прийде в світ нова людина, буде її життя в подальшому повноцінним чи переповненим фізичних страждань.

У Полтавській губернії до ХІХ ст. не було надано жодної професійної допомоги роділлям. На початку 60-х років, крім повивальних

бабок, було 15 акушерок (старшою серед них була Ю. С. Сухоцька-Верпаховська). З 1900 р. в лікувальних закладах Полтави почали надавати консультативну лікарську допомогу з жіночих хвороб (лікарі О. В. Будаговський та С. Я. Кантарович). У 1903 р. у Полтаві була відкрита перша приватна лікарня з хірургічних та жіночих хвороб лікаря Л. Ю. Ейгорна на 12 гінекологічних та 3 пологових ліжка, а у 1909 р. – аналогічний заклад лікаря М. Ф. Кузнєцова. У Кременчуці перший пологовий заклад був відчинений у 1906 р. – пологовий притулок лікаря Г. І. Кудіша, а в 1909 р. там само була відкрита приватна жіноча лікарня В. І. Лизогубові. Уже в 1914 р. в Полтавській губернії було надано акушерської допомоги: лікарями – у 1344 випадках, акушерками – 11017. На цей час у Полтаві працювало 9 лікарів та 41 акушерка, які надавали допомогу жінкам. У 1917 р. у Полтавській губернії у лікувальних закладах працювало 253 акушерки, в 7 повітах з 15 було лише 32 штатних пологових ліжка. Вперше у Полтавській губернії 1 липня 1920 р. був організований підвідділ з охорони материнства і дитинства, який в основному вів роботу з організації консультативної допомоги жінкам та організації дитячого харчування. У 1927–1928 рр. при Подільській дитячій консультації м. Полтави була введена нова посада патронажної акушерки, відкрито акушерський пункт та стаціонар на 10 ліжок при Центральній консультації.

Період панування австро-угорської монархії і Польщі був складним для західних областей України. Середня тривалість життя тут коливалась від 30 до 36 років, часто виникали різні захворювання та епідемії. Ослаблене різноманітними соціальними та інфекційними хворобами населення було приречене на вимирання. В листі до воєводи Тернопільського повіту писав: «Згідно з усним розпорядження пана воєводи я об'їхав увесь Тернопільський повіт і встановив наступне: бідність серед селян така велика, що завданням даного моменту є надання їм негайної допомоги... Школярі виснажені від недоїдання, під час уроків непритомніють від голоду. Дуже часто сім'ї, а особливо діти, сидять вдома, бо не мають взуття, щоб ходити в школу. Це приводить їх до відставання у фізичному розвитку та сильного схуднення.»<sup>1</sup>. У багатьох містах і селах Західної України на той час зовсім не було погодопоміжних закладів. Лікарняною допомогою було охоплено лише 5% роділь, 95% пологів відбувалось у домашніх умовах, а з них лише 20–25% обслуговувалось акушерками. Інші 75–80% пологів залишались

---

<sup>1</sup> К истории медицины на Украине (на материалах западных областей УССР, Закарпатья и Буковины): сб. науч. тр. – Львов: ЛГМИ, 1961. – С. 55.

без усякої медичної допомоги. У селах переважно пологи приймали повивальні бабки, що дуже часто шкодило здоров'ю жінки й дитини.

Медичне обслуговування населення Тернопільського воєводства було на низькому рівні. Лікарні були лише в м. Тернополі та деяких невеличких містах. Система платної медичної допомоги та відсутність лікарень на селі робили медичну допомогу недоступною для широких мас населення. У випадку хвороби селянин був змушений продавати останню корову, щоб заплатити за лікування. Навіть для інфекційних хворих медична допомога була платною. Забезпеченість населення лікарняною допомогою в Тернопільському воєводстві становила 0,61 ліжка на 1000 населення. До 1939 р. було 11 медичних закладів на 728 ліжок, а працювало в них 23 лікарі і 61 особа середнього медперсоналу. Таких медичних установ, як поліклініки, дитячі консультації, диспансери, не було.

У дорадянській період організації і фінансового забезпечення медичної допомоги в Україні фактично не було централізованої системи охорони здоров'я з єдиним джерелом фінансування. На ринку медичних послуг відбувалися закономірні явища і процеси для того часу. Суб'єктами фінансування були як державний, так і приватний сектори. Кожна зі сторін переслідувала власну мету у справах медичного забезпечення населення. Мотивом приватної ініціативи був певний фінансовий зиск, отриманий у результаті комерційної діяльності, тому конкуренція, попит і пропозиція супроводжували процес надання медичної допомоги.

Держава (в особі уряду і органів місцевого самоврядування) намагалася вирішити проблеми, з якими не вдавалося справитися приватному сектору. Насамперед – це усунення негативних явищ, які спричинялися спалахами епідемії; це контроль за якістю надання медичної допомоги, так зване державне регулювання і забезпечення незахищених верств населення. Мережа медичних закладів створювалася стихійно: частково урядом, частково органами самоврядування міст і земств, фабрично-заводськими підприємствами, благодійними організаціями, деякими відомствами (залізницею, в'язницею та ін.), приватними підприємцями, комерційною ініціативою приватно практикуючих лікарів.

Відповідним чином формувався бюджет охорони здоров'я, до якого кошти надходили багатьма каналами: з державного бюджету, з бюджетів органів місцевого самоврядування, фондів медичного страхування, коштів громадян, громадських і добродійних фондів.

Надзвичайно важливе місце у фінансовому забезпеченні галузі посідав інститут місцевого самоврядування. Кошти державного бюджету становили мізерну частину в загальній сумі витрат на охорону здоров'я, тоді як питома вага видатків місцевих бюджетів (це стосується земських

губерній) становила 80%. Муніципальна медицина враховувала всі особливості і проблеми території, що давало змогу реально визначити пріоритети й напрямки розвитку охорони здоров'я.

Можна стверджувати, що у дорадянський період розвитку охорони здоров'я в Україні в зародковому стані було створено багатоканальний механізм фінансування галузі. Такий механізм функціонував у багатьох країнах, де ринкова система господарювання потребувала багатокладності галузі й різних джерел фінансового забезпечення. Варто зазначити, що внаслідок економічного прогресу і зростання суспільної свідомості з часом визначилися пріоритетні джерела фінансового забезпечення і прийшло розуміння державних функцій у сфері охорони здоров'я. В результаті цього бюджетні асигнування на охорону здоров'я передових країн світу становлять сьогодні більше половини всіх витрат у цій галузі (Великобританія – 84%, Швеція – 83%, Франція – 79%). Проте ринкові механізми зберігаються у цих країнах, створюючи конкуренцію, стимулюючи якість і прогрес у сфері охорони здоров'я.

Внаслідок певних історичних зрушень, в Україні була створена радянська модель охорони здоров'я, що передбачала встановлення абсолютної державної монополії і бюджетного фінансування галузі. Досвід багатоканального фінансування не використовувався, не вивчався і був втрачений.

У Тернопільській області соціальне страхування було запроваджене з 1 січня 1940 р. В травні 1940 р. в цьому регіоні працювало 180 медичних закладів, 388 лікарів і 549 середніх медпрацівників. У цьому ж році на розвиток охорони здоров'я в Тернопільській області було витрачено 36 млн. руб. Бюджет Польщі становив усього 3 млн. руб. на рік. У 1940 р. Тернопіль мав такі асигнування на охорону здоров'я, які мала вся Польща.

Загалом на охорону здоров'я у західних областях України в 1940 р. було асигновано 114,9 млн. руб. Значна частина виділених коштів була використана на потреби охорони материнства та дитинства. Було відкрито 206 жіночих і дитячих консультацій, 64 молочних кухні, 2 749 місць у дитячих яслах (у т. ч. в селах – 470), 6 будинків дитини на 769 місць, 692 дитячих неінфекційних та 1789 родильних ліжок. Відкрито було також 387 сільських акушерських пункти і на 370 ліжок організовано в областях дитячі санаторії для туберкульозних дітей. В обласних центрах при дитячих поліклініках-консультаціях юристи надавали соціально-правову допомогу матерям. Налагоджувалась допомога хворим дітям у домашніх умовах. При станціях швидкої допомоги у Львові та в Луцьку була організована дитяча швидка допомога.

Львівський науково-дослідний інститут охорони материнства та дитинства став центром науково-методичного керівництва й допомоги дитячим лікувально-профілактичним закладам, а також потужною клінікою з надання кваліфікованої допомоги жінкам та дітям західних областей УРСР.

Війна з фашистською Німеччиною завдала великої шкоди системі охорони здоров'я України. Довелось відновлювати сітку медичних закладів, у тому числі установ Охматдиту. Велика міграція населення, репатріація з Німеччини та інших західно-європейських держав людей, насильно вивезених фашистами під час війни, ускладнювали ситуацію. Серед них було багато хворих, у тому числі жінок та дітей. Більшість з них потребували серйозної медичної допомоги. За деякий час сітка установ лікувально-профілактичної допомоги була відновлена. Вже у 1946 р. у західних областях України кількість закладів Охматдиту сягало довоєнного рівня. У 1946 р. відновив свою діяльність Львівський науково-дослідний інститут охорони материнства та дитинства. В цей період створювались також і тимчасові заклади для дітей. Втілювався у життя Указ Президії Верховної Ради СРСР від 8 липня 1944 р. про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним та самотнім матерям, посилення охорони материнства та дитинства, про встановлення почесного звання «Мати-героїня», встановлення ордена «Материнська слава» й «Медалі материнства». Лише у Львівській області за п'ять років (з 1944 по 1949 рр.) держава виплатила грошову допомогу матерям на суму 18 912 380 руб. З 1949 р. у колгоспах західних областей України почали організовуватись колгоспні пологові будинки і колгоспні сезонні дитячі ясла. В 1950 р. було вже 380 таких пологових будинків, а 80 тисяч дітей охоплювали сезонні дитячі ясла. У кожній області у післявоєнний час було створено 3-4 дитячих санаторії. З 1950 по 1959 рр. в дитячих консультаціях майже у два рази збільшилась кількість дільничних педіатрів.

Гармонійний розвиток організму дівчинки у дитячому, підлітковому і юнацькому віці багато в чому визначає подальшу долю жінки. Контроль за здоров'ям майбутньої матері повинен проводитись на різних стадіях розвитку жіночого організму задовго до настання дітородного віку. З цією метою у 1957 р. за ініціативою професора О. Ю. Лур'є на базі кафедри № 1 Київського медичного інституту було виділено палату для дівчаток з порушеннями статевого дозрівання чи з гінекологічними захворюваннями, а в жіночій консультації організовано фіксовані прийоми для амбулаторних хворих. Організувати цю службу було доручено Ю. О. Крупко-Большовій. Наказом МОЗ УРСР було запроваджено посаду Республіканського дитячого гінеколога (з 1957 по 1990 р. – професор

Ю. О. Крупко-Большова, з 1990 р. – професор І. Б. Вовк), до обов'язків котрого входить розвиток спеціалізованої медичної гінекологічної служби на місцях, підготовка кадрів, розробка науково-методичних і організаційних форм роботи. У республіці була розроблена триланкова система надання гінекологічної допомоги дівчатам. Про перші досягнення у цій галузі в Україні доповідалося на I Всеукраїнській науково-практичній конференції (Київ, 1959), присвяченій питанням гінекології дитячого віку. Проведенням наукових розробок з подальшим впровадженням у практику займалися на Київський НДІ ПАГ (з 1966 р.) та Харківський НДІ охорони здоров'я дітей і підлітків (з 1969 р.). З 1995 р. в Україні введено єдину посаду лікаря-гінеколога дитячого і підліткового віку (наказ МОЗ України за № 114). За ініціативою академіка О. М. Лук'янової у 1994 р. в Інституті ПАГ АМН України було створено перший у країні Центр планування сім'ї, метою якого є впровадження системи планування сім'ї в Україні.

В умовах трансформації економіки України, стратегічним напрямком поліпшення стану охорони репродуктивного здоров'я є розробка багатоканального механізму фінансування, суспільству знову доводиться повертатися до цієї життєздатної моделі фінансового забезпечення і створювати те, що було втрачено багато років тому.

Репродуктивне здоров'я, як не лише медична, а й соціально-економічна категорія, представляє собою надзвичайно велику цінність. Тому об'єктивна оцінка ефективності всієї соціально-економічної системи країни можлива лише з врахуванням цього показника. Зростання показників материнської та дитячої смертності, рівня дитячої інвалідності, захворюваності дітей та жінок репродуктивного віку призведе до зниження економічного потенціалу країни загалом.

У даний період часу в економічно розвинутих країнах існують ефективні системи організації медичної допомоги у сфері репродуктивного здоров'я, які створювались у різних суспільно-політичних, соціально-економічних умовах, за інших релігійних обставин, етичних вимог. Усі ці системи орієнтовані на підвищення якості медичного обслуговування.

В умовах соціально орієнтованої ринкової економіки держави Заходу приділяють пріоритетну увагу вирішенню соціальних проблем суспільства. Наприклад, в економічно розвинутих країнах для вирішення соціальних проблем виділяється не менше 60% коштів державного бюджету.

У будь-якій промислово розвиненій країні система охорони здоров'я споживає значну частку ресурсів – від 6,2% ВВП в Англії до 10,8% у США.



Основою зростання витрат на охорону здоров'я є два ключових чинники: природа охорони здоров'я як товару і концепція охорони здоров'я (доступності медичної допомоги) як права. Сучасний процес невинної технічної революції у медицині знецінив вартість цього права. Якщо всі здоровоохоронні послуги, що дають користь пацієнтові, надаватимуться безплатно, з огляду на те, що є громадським правом, масштаби збитків дедалі зростатимуть<sup>1</sup>.

Отже, зростання витрат на охорону здоров'я у зарубіжних країнах переважно зумовлене розширенням доступності медичної допомоги населенню, підвищенням вартості медичних послуг, застосуванням дорогих медичних технологій, збільшенням частки адміністративних видатків тощо.

Фінансова система охорони здоров'я охоплює усі форми й методи формування, розподілу і використання грошових коштів у галузі охорони репродуктивного здоров'я населення.

Система фінансування охорони здоров'я повинна забезпечувати:

- економічну ефективність використання фінансових і матеріальних ресурсів охорони здоров'я;
- відповідальність органів управління охороною здоров'я і медичних установ за раціональне використання фінансових ресурсів;
- соціальну справедливість шляхом вирівнювання доступу громадян до отримання якісної медичної допомоги незалежно від місця проживання;
- забезпечення єдності державної і місцевої систем охорони здоров'я на основі єдиних підходів до формування, розподілу і використання фінансових ресурсів.

Потрібно відмітити, що в системі фінансового забезпечення медичних закладів, у тому числі й установ охорони репродуктивного здоров'я, відбуваються позитивні зрушення. Важливим завданням на сучасному етапі розвитку системи охорони репродуктивного здоров'я України є досягнення найбільш ефективного використання наявних фінансових ресурсів. Тому необхідно накреслити напрямки, які допоможуть реалізувати поставлене завдання. До таких напрямків належать:

- забезпечення адекватного фінансування заходів посилення контролю за виконанням вимог законодавства;
- оптимізацію організаційної структури системи медичної допомоги;
- організацію системи забезпечення і підтримки якості медичних послуг;
- запровадження науково-обґрунтованої медичної практики;
- організацію надання медичної допомоги, орієнтованої на пацієнта.

---

<sup>1</sup> Магуайр Е. Економіка охорони здоров'я / Е. Магуайр, Д. Гендерсон, Г. Муні; пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 118.

Ідея полягає в тому, що неможливо досягти бажаного результату, ефективної діяльності системи, змінивши лише один її елемент – фінансування. Тому запропонований підхід виглядає найбільш практичним та ймовірним і може призвести до поліпшення ситуації вже у найближчому майбутньому.

### **2.3. Проблема доступності медичної допомоги для населення**

Збереження і поліпшення здоров'я населення як вирішального чинника забезпечення економічного та соціального розвитку країни є однією із найважливіших соціальних функцій держави. Саме на цьому наголошував ще в I ст. до н. е. видатний римський громадський діяч Гай Юлій Цезар, висловлюючись, що здоров'я народу – вища турбота держави<sup>1</sup>. Реалізація зазначеної функції відбувається через діяльність галузі охорони здоров'я, для оцінювання якої у вітчизняній та міжнародній практиці використовують такі показники, як якість та доступність медичної допомоги.

Право на доступність медичних послуг, як зазначено в Амстердамській декларації Європейського бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я, є одним із найважливіших соціальних прав громадян.

У міжнародних документах це поняття розглядають як багатомірне поняття, яке охоплює баланс багатьох чинників у межах жорстких практичних обмежень, зумовлених особливостями ресурсів та можливостями країни. До цих чинників належать кадри, фінансування, транспортні засоби, свобода вибору, громадська грамотність населення, якість і розподіл технічних ресурсів. Баланс зазначених елементів, які максимізують кількість та якість насправді отримуваної населенням медичної допомоги, і визначає характер та ступінь її доступності<sup>2</sup>.

Відповідно до Положення про доступність медичної допомоги, прийнятого 40-ю Всесвітньою медичною асамблеєю у вересні 1988 р. у Відні, найбільший її рівень забезпечується за таких умов:

- кожному індивіду доступна необхідна йому медична допомога (тобто відсутні обмеження фізичного чи тимчасового характеру);
- забезпечена максимальна свобода вибору виконавців, системи надання та оплати медичної допомоги, яка задовольняє різні потреби населення;
- інформованість, навчання і обізнаність населення з усіма аспектами, які стосуються доступу до допомоги;

<sup>1</sup> Утченко С. Л. Юлий Цезарь / С. Л. Утченко. – М.: Мысль, 1976. – 365 с.

<sup>2</sup> Положення про доступність медичної допомоги, прийняте 40-ю Всесвітньою медичною асамблеєю (вересень, 1988 р.) у Відні (Австрія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990\\_030](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990_030).

– адекватна участь усіх сторін у розробці й управлінні системами<sup>1</sup>.

В Україні право людини на охорону здоров'я закріплене у ст. 49 Конституції України від 28. 06. 1996 р. № 254/96 ВР, ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19. 11. 1992 р. № 2801-XII та ст. 283 Цивільного кодексу України від 16. 01. 2003 р. № 435-IV.

У Конституції України також зазначено, що «...держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу надають безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена»<sup>2</sup>. Тобто основний закон країни визначає право людини на доступність медичної допомоги на засадах безоплатності, хоча при цьому не виключається можливість залучення небюджетних джерел фінансових ресурсів галузі охорони здоров'я.

Вітчизняний науковець, юрист І. Сенюта зробила спробу структурувати право на доступність медичної допомоги, виокремивши чотири його елементи – можливості, що гарантуються чинним законодавством України:

1) безоплатність медичної допомоги;

2) вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я;

3) заборона привілеїв та обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (зокрема, це стосується надання допомоги населенню, яке проживає у сільській місцевості, населенню похилого віку тощо);

4) заборона дискримінації, пов'язаної зі станом здоров'я<sup>3</sup>.

У практичній діяльності органи управління охороною здоров'я акцентують основну увагу на фізичній та фінансовій доступності медичної допомоги – забезпеченню населення доступними та якісними лікарськими засобами, високоякісними медичними послугами та медичним обладнанням.

Фізична доступність ліків, медичного обладнання забезпечується наявністю медичних препаратів потрібного пацієнтам асортименту в закладах охорони здоров'я (в т. ч. – у аптечних закладах), медичних

<sup>1</sup> Положення про доступність медичної допомоги, прийняте 40-ю Всесвітньою медичною асамблеєю (вересень, 1988 р.) у Відні (Австрія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990\\_030](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990_030).

<sup>2</sup> Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (із змінами та доповненнями). – К. : Право, 1996. – 38 с.

<sup>3</sup> Сенюта І. Я. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-практичні аспекти / Ірина Ярославівна Сенюта // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : II всеукр. наук.-практ. конф. , 17–18 квіт. 2008 р. : зб. матеріалів / Відп. ред. : І. Я. Сенюта, Х. Я. Терешко. – Львів : Львівський Обласний Благодійний Фонд, 2008. – С. 277–283.

послуг – наявністю і роботою мережі закладів охорони здоров'я та медичних працівників.

Сьогодні в Україні фізичну доступність ліків забезпечують 6185 суб'єктів господарювання, які займаються оптовою та роздрібною торгівлею лікарськими засобами, у 22864 аптечних закладах. 81% аптечних закладів (18024 інституцій) розташовані у містах та селищах міського типу. У середньому по Україні одна аптека разом з аптечним пунктом обслуговують 2,6 тис. осіб, що відповідає європейським показникам<sup>1</sup>.

Однак, незважаючи на позитиви розвитку фармацевтичного ринку в Україні, більшість проблем медикаментозного забезпечення лікувального процесу, на яких акцентували увагу й учасники наради Кабінету Міністрів України 16 червня 2010 р., у нашій державі залишаються не вирішеними. До них належать такі:

1) збільшення темпів зростання аптечних закладів у містах із одночасним зменшенням їхньої кількості у сільській місцевості, поширення фактів недобросовісної конкуренції;

2) невідповідність структур захворюваності населення та споживання ліків, що зумовлено неконтрольованою рекламою медичних препаратів та збільшенням кількості випадків самолікування людей;

3) незадовільне забезпечення пацієнтів, особливо у сільській місцевості, знеболювальними лікарськими засобами, зокрема наркотичними і психотропними. Причиною цього є нерівномірне територіальне розміщення 693 аптек, які отримали ліцензію на реалізацію зазначених препаратів (вони розташовані у 409 населених пунктах, тоді як в Україні за адміністративно-територіальним поділом нараховується 669 районів та міст обласного, республіканського значення, державного підпорядкування);

4) зниження якості лікарських засобів, що зумовлено: не додержанням вітчизняними виробниками належної виробничої практики відповідно до вимог GPM та GDP; змінами порядку проведення державного контролю за якістю імпортованих в Україну ліків, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності, пов'язаної з торгівлею лікарськими засобами» від 03.02.2010 р. № 259, внаслідок яких 90% препаратів ввозиться у нашу державу без лабораторного контролю;

5) зниження рівня доступності окремих лікарських засобів, причиною чого є занадто велика диверсифікація оптового фармацев-

---

<sup>1</sup> Кабінет Міністрів України: нарада з питань забезпечення доступності медичних послуг та ліків [Електронний ресурс] // Аптека. – 2010. – № 745 (24). – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/44073>.

тичного ринку та неефективна діяльність окремих оптових компаній. В Україні 10 найбільш потужних оптових компаній забезпечують 85% обсягу постачання медикаментів до аптек, в той час як у країнах Європейського Союзу таку роботу виконують лише 3 фірми. Наслідком надмірної концентрації дистриб'юторських компаній ліків є відсутність повного асортименту життєво необхідних препаратів, порушення вимог до їхнього зберігання і транспортування, несвоєчасна доставка до закладів охорони здоров'я.

Що стосується застосування медичного обладнання у лікувальному процесі, зазначимо, що недофінансування охорони здоров'я відповідно до потреби у фінансових ресурсах медичних закладів призвело до відсутності оновлення та модернізації основних фондів. Це зумовило необхідність використання близько 80% більш, як на половину фізично та морально застарілого обладнання і загрожує безпеці пацієнтів і медичного персоналу.

Виходом із окресленої ситуації може бути фінансовий лізинг – як один із інструментів кредитування операцій із купівлі обладнання та інших високовартісних товарів медичного призначення. Його основна перевага в тому, що він суттєво не впливає на видатки та в умовах динамічного розвитку ринку медичної техніки дає змогу закладам охорони здоров'я уникнути морального зношення основних засобів та протягом короткого терміну вирішити питання власного ресурсозабезпечення<sup>1</sup>.

Альтернативною можливістю зміцнення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я вважаємо скасування законодавчої заборони бюджетним установам запозичувати і надавати державою пільгові кредити медичним установам на придбання й переоснащення лікувально-діагностичної апаратури та обладнання.

Для поліпшення обслуговування пацієнтів, раціоналізації використання лікувально-діагностичного обладнання й одночасного перенесення пріоритетів у фінансуванні на первинну медико-санітарну допомогу варто поширювати практику створення регіональних діагностичних центрів<sup>2</sup> і надавати перевагу впровадженню профілактичних та реабілітаційних технологій, а не, як сьогодні, – дорогих спеціалізованих і високоспеціалізованих. На наш погляд, недоцільно застосовувати у лікувальному процесі високовартісне медичне об-

---

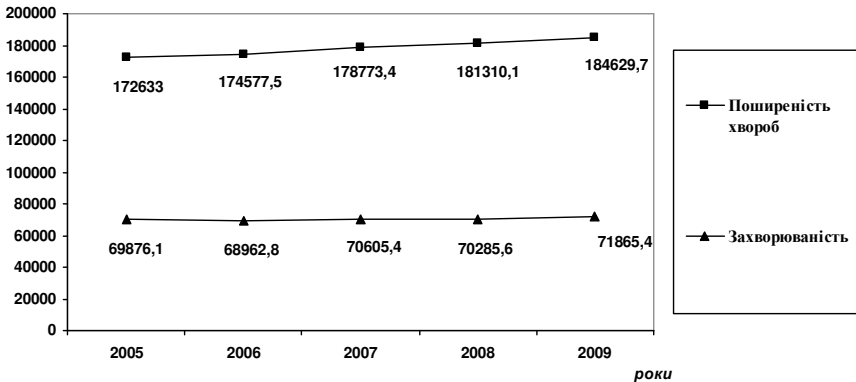
<sup>1</sup> Карамішев Д. Можливості застосування лізингових операцій у вирішенні питань ресурсозабезпечення галузі охорони здоров'я / Д. Карамішев // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2006. – № 2. – С. 188–193 (С.193).

<sup>2</sup> Куценко В. Менеджмент сфери послуг : монограф. / В. Куценко, Г. Трілленберг. – К., 2007. – 459 с. (С.294).

ладнання, ефективність якого не доведена, та для використання якого необхідні поки що відсутні в Україні спеціалісти.

За несприятливої демографічної ситуації, що зберігається в нашій державі, підвищення рівнів захворюваності та поширеності хвороб серед людей (рис. 2.8) особливої значимості набуває створення умов для формування, збереження і зміцнення їхнього здоров'я.

Кількість хвороб на  
100 тис. осіб  
населення



**Рис. 2.8. Динаміка захворюваності та поширеності хвороб серед населення України у 2005–2009 рр. (на 100 тис. осіб населення)<sup>1</sup>.**

Важлива роль у забезпеченні реалізації пріоритетної державної політики у цьому напрямку належить закладам охорони здоров'я, мережа яких за станом на початок 2009 р. охоплювала 9422 заклади системи Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) та 693 відомчих закладів охорони здоров'я (табл. 2.5).

<sup>1</sup> Складено на основі: Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію. 2008 рік / [за ред. В. Князевича]. – К. : 2009. – 360 с. ; Підсумки діяльності у сфері охорони здоров'я України за перше півріччя 2010 року. – К. : МОЗ України, 2010. – 59 с.

Таблиця 2.5

**Динаміка змін мережі та кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я системи Міністерства охорони здоров'я України у 2004–2008 рр.<sup>1</sup>**

| Показники                                   | Роки   |        |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
|   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
| <i>Показники динаміки мережі</i>            |        |        |        |        |        |
| Кількість                                   |        |        |        |        |        |
| – амбулаторно-поліклінічних закладів        | 6660   | 6692   | 6792   | 6842   | 6888   |
| – закладів, які мають денні стаціонари      | 4368   | 4659   | 4800   | 4910   | 5047   |
| – закладів, які мають стаціонари вдома      | 4094   | 4214   | 4420   | 4629   | 4586   |
| – лікарняних закладів                       | 2668   | 2636   | 2622   | 2574   | 2537   |
| – диспансерів                               | 378    | 372    | 371    | 369    | 369    |
| – лікарняних ліжок (усього)                 | 412606 | 407464 | 406870 | 404212 | 402955 |
| – на 10 тис. населення                      | 87,6   | 87,2   | 87,6   | 87,51  | 87,67  |
| Кількість                                   |        |        |        |        |        |
| – ліжок у денних стаціонарах (усього)       | 59152  | 61933  | 63514  | 65160  | 66105  |
| – на 10 тис. населення                      | 12,6   | 13,2   | 13,7   | 14,1   | 14,4   |
| <i>Показники зміни кадрового потенціалу</i> |        |        |        |        |        |
| Чисельність                                 |        |        |        |        |        |
| – лікарів, у т. ч. зубних, (усього)         | 197031 | 197116 | 198235 | 195555 | 198358 |
| – на 10 тис. населення                      | 41,8   | 42,3   | 42,7   | 42,3   | 43,16  |
| – лікарів, без зубних (усього)              | 194597 | 194731 | 195956 | 195555 | 196198 |
| – на 10 тис. населення                      | 41,3   | 41,7   | 42,0   | 42,3   | 42,69  |
| – середніх медичних працівників (усього)    | 464752 | 438781 | 435686 | 433445 | 430090 |
| – на 10 тис. населення                      | 98,7   | 98,7   | 93,8   | 93,8   | 93,6   |

Аналіз наведених даних вказує на зростання у 2008 р. амбулаторно-поліклінічних закладів системи МОЗ України на 228 закладів (3,4%) порівняно із 2004 р., закладів, які мають денні стаціонари – на 679 (15,5%), закладів, які мають стаціонари вдома – на 492 (12%) відповідно та зменшення кількості лікарняних закладів на 131 закладів (4,9%). Така ситуація є наслідком реформування вітчизняної медичної галузі шляхом запровадження заходів щодо удосконалення мережі закладів охорони здоров'я, розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини тощо.

Однак, незважаючи на позитивні тенденції, сучасний стан мережі закладів охорони здоров'я є одним із чинників неефективного

<sup>1</sup> Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2008 рік / [за ред. В. Князевича]. – К., 2009. – 384 с.

використання ресурсів галузі. В Україні, за розрахунками експертів, має функціонувати приблизно 7 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів, а працює – близько 15,1 тис. Європейські орієнтири відсутні (дороги, автомобіль для роботи медсестер, телефонний зв'язок). Кількість сільських лікарських амбулаторій має становити 5–6 тис., а налічується лише 3628. Одна сільська лікарська амбулаторія обслуговує 1,5–3 тис. прикріпленого сільського населення<sup>1</sup>.

Упродовж 2004–2008 рр. відбулися зміни і в кадровому забезпеченні закладів охорони здоров'я: загальна чисельність лікарів зросла на 0,7% до 198358 у 2008 р., чисельність лікарів на 10 тис. населення – на 3,3% до 43,16 у 2008 р. Кількість лікарів (без зубних) за досліджуваний період зросла на 1601 осіб (0,8%) до 196198 у 2008 р., чисельність лікарів на 10 тис. населення – на 3,4% до 42,69 у 2008 р. Кількість середніх медичних працівників усього та з розрахунку на 10 тис. населення у 2008 р. зменшилася порівняно із 2004 р. на 7,5% та 5,2% відповідно.

У 2010 р. у системі Міністерства охорони здоров'я України зайнято 197,6 тис. лікарів та 430,8 тис. молодших спеціалістів з медичною освітою, які обіймають відповідно 224,6 тис. лікарських та 432,7 тис. посад молодших спеціалістів з медичною освітою.

Укомплектованість лікарями становить 81,0%, а дефіцит лікарських кадрів – майже 46,2 тис. штатних посад<sup>2</sup>. Причиною зазначеної ситуації є:

- міграційні процеси,
- природна плінність населення,
- незадовільний рівень соціально-побутових умов у сільській місцевості,
- низький рівень заробітної плати медичних працівників та невідповідність її обсягу затраченій праці тощо.

Вплив останнього чинника, на наш погляд, є чи не найголовнішим, а тому потребує детальнішого розгляду.

У 2009 р. середньомісячна номінальна заробітна плата в галузі охорони здоров'я становила 1307 грн. (що у 9,5 разу більше, ніж у 2000 р.), ще нижчою вона була у працівників закладів готельного і ресторанного бізнесу – 1267 грн., галузях сільського господарства – 1206 грн. та рибальства – 1028 грн. Окрім того, спостерігається негативна тенденція зниження рівня середньої заробітної плати працівників закладів охорони здоров'я щодо відповідного показника в промисловості. Наприклад, якщо у

<sup>1</sup> Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2008 рік / [за ред. В. Князевича]. – К., 2009. – 384 с.

<sup>2</sup> Підсумки діяльності у сфері охорони здоров'я України за перше півріччя 2010 року. – К.: МОЗ України, 2010. – 59 с.



1995 р. різниця між середньою заробітною платою в охороні здоров'я і промисловості становила 14 грн., то у 2009 р. – вже 810 грн.

Темп зростання номінальної заробітної плати в охороні здоров'я за 2000–2009 рр. становив 9,5 разу. Вищим зазначений показник за цей період був у працівників закладів культури, спорту, відпочинку, розваг – 13,9 разу, авіаційного транспорту – 11,5 разу, сільського господарства, мисливства – 10,9 разу, освіти – 10,3 разу.

Окрім того, система заробітної плати працівників закладів охорони здоров'я характеризується відсутністю оптимальних міжпосадових співвідношень. Наприклад, посадовий оклад лікаря-хірурга вищої кваліфікаційної категорії на 1.04.2010 р. встановлений на рівні 1372,14 грн., лікаря іншої спеціальності та провізора аптеки тієї ж категорії – 1287,09 грн., медичної сестри тієї ж категорії – 1031,94 грн., молодшої медичної сестри – 720,09 грн<sup>1</sup>. Звичайно, така диференціація є несправедливою і, враховуючи рівень відповідальності й складність роботи, викликає невдоволення у висококваліфікованих фахівців. Не витримує порівняння й обсяг заробітної плати працівників бюджетних та приватних закладів охорони здоров'я (в останніх гонорар медичного персоналу в кілька разів вищий).

Однією із проблем сучасної кадрової політики в галузі охорони здоров'я є кадровий дисбаланс між кількістю лікарів та середнім і молодшим медичним персоналом, співвідношення між якими в Україні становить 1:2–3 (показник коливається у областях) і не відповідає сучасним вимогам (у європейських країнах таке співвідношення дорівнює 1:5–6). У зв'язку з недостатньою кількістю середнього та молодшого медичного персоналу сестринські обов'язки часто змушені виконувати лікарі, оплата праці яких потребує значно більших витрат.

Гальмівним чинником на шляху до реформування первинної медико-санітарної допомоги на засадах загальної практики – сімейної медицини залишається невідповідність чисельності сімейних лікарів, яких налічується близько 35 тис., потребі населення у них (на сьогодні вона задоволена на 28,3%).

Кількість закладів первинної медико-санітарної допомоги на 10 тис. населення в Україні утричі менша, ніж у країнах ЄС (Україна – 1,2 заклади на 10 тис. населення, ЄС – 4,9), чисельність лікарів цієї ланки у

---

<sup>1</sup> Розраховано на основі Наказу Міністерства праці та соціальної політики і Міністерства охорони здоров'я «Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення» від 15.03.2006 р. № 285/12159 (із останніми змінами та доповненнями станом на 31.05.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : <http://www.moz.gov.ua/ua/main/docs/?docID=5581>.

1,5 разу нижча за аналогічний показник у країнах ЄС (Україна – 6,3 лікаря на 10 тис. населення, ЄС – 9,4 на 10 тис. населення) <sup>1</sup>.

Фінансова доступність медичної допомоги, особливо в умовах сучасної економічної кризи, на наш погляд, є набагато складнішою проблемою. Вона залежить від фінансової спроможності:

– держави – фінансувати галузь охорони здоров'я (зокрема, забезпечувати бюджетними коштами витрати на надання ґарантованого державою базового обсягу загальнодоступної медичної допомоги),

– населення – оплачувати медичні послуги, які не входять у ґарантований державою базовий обсяг загальнодоступної медичної допомоги (декларується, що це ті медичні послуги, ненадання яких не загрожує здоров'ю пацієнта).

Результати опитування фізичних осіб щодо самооцінки ними стану власного здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги (табл. 2.6), проведеного у 2009 р. Державним комітетом статистики України, та у 2008 р. соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова підтверджують наведену гіпотезу.

Таблиця 2.6

**Розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя <sup>2</sup>**

| Показники  | 2008 р.              |                                     |                      | 2009 р.              |                                     |                      | Відхилення (+,-) 2009 р. до 2008 р. |
|--|----------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
|  | Усі домогосподарства | Домогосподарства, які проживають у: |                      | Усі домогосподарства | Домогосподарства, які проживають у: |                      |                                     |
|  |                      | міських поселеннях                  | сільській місцевості |                      | міських поселеннях                  | сільській місцевості |                                     |
| Кількість домогосподарств, члени яких потребували медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя, тис. | 16654,2              | 11530,9                             | 5123,3               | 16594,4              | 11545,5                             | 5048,9               | -59,8                               |

<sup>1</sup> Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2008 рік / [за ред. В. Князевича]. – К. 2009. – 384 с. (С. 74–75).

<sup>2</sup> Складено на основі даних: Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2009 році. Результати дослідження, проведені Державним комітетом статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Продовження табл. 2.6

|  |                |               |               |                |                |               |               |
|--|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| Частка домогосподарств, члени яких потребували медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя, у загальній кількості домогосподарств, %  | 96,8           | 97,2          | 96            | 97,1           | 97,6           | 95,9          | 0,3           |
| Кількість домогосподарств, члени яких потребували, але не змогли отримати медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя, тис.  | 2285,2         | 1623,6        | 661,6         | 3408,7         | 2441,2         | 967,5         | 1123,5        |
| Частка домогосподарств, члени яких не змогли отримати медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя у загальній кількості домогосподарств, члени яких потребували, але не змогли отримати медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя, % | 13,7           | 14,1          | 12,9          | 20,5           | 21,1           | 19,2          | 6,8           |
| Кількість домогосподарств (тис.), члени яких не змогли:<br>– придбати ліки<br>в т.ч. через високу вартість, %  | 1753,3<br>96,5 | 1219<br>96,9  | 534,3<br>95,4 | 2828,8<br>98,1 | 2029,7<br>98,3 | 799,1<br>97,6 | 1094,9<br>1,6 |
| – придбати медичне обладнання<br>в т.ч. через високу вартість, %   | 294,7<br>94,1  | 150,9<br>95,8 | 143,8<br>92,3 | 408,7<br>96,6  | 293,8<br>98,9  | 114,9<br>90,7 | 114<br>2,5    |
| – відвідати лікаря<br>в т.ч. через високу вартість послуг, %   | 986,6<br>79,9  | 595,6<br>83,3 | 391,2<br>74,8 | 1449,2<br>83,6 | 978,6<br>84,9  | 470,6<br>81   | 462,6<br>3,7  |

Як видно із табл. 2.6, на фоні зменшення у 2009 р. кількості домогосподарств, члени яких потребували медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя, на 59,8 тис. (це пояснюється зменшенням чисельності населення України, а не поліпшенням його здоров'я), частка домогосподарств, які не задовольнили потреби в отриманні медичної допомоги, становила 20,5% від загальної кількості домогосподарств, що на 6,8%. більше, ніж у 2008 р.

Основною причиною недоступності окремих видів медичної допомоги переважна більшість домогосподарств вважає високу вартість ліків, медичних товарів, послуг охорони здоров'я. Серед найменш забезпечених домогосподарств та серед домогосподарств, середньодушові загальні доходи яких нижче прожиткового мінімуму, по 28% при потребі не змогли отримати ліки, медичні товари та послуги, в той час як серед більш забезпечених домогосподарств частка таких становила лише 8%.

Серед домогосподарств, у складі яких були особи, які потребували медичної допомоги, але не змогли її отримати, 81% респондентів повідомили про випадки неможливості придбання необхідних, але занадто дорогих ліків. Така ситуація склалася у кожному шостому пересічному домогосподарстві (у 2008 р. – у кожному десятому).

Залишаються проблеми з доступністю послуг лікарів. У трьох із семи домогосподарств, у яких хто-небудь з членів при потребі не отримав медичну допомогу (у кожному дванадцятому), хворі не мали можливості відвідати лікаря. У 84% таких випадків опитувані пояснили це високою вартістю послуг, у 9% – відсутністю медичного спеціаліста потрібного профілю (у сільській місцевості – 17%), у 8% – занадто довгою чергою.

Дев'ять з десяти домогосподарств, які при потребі у придбанні медичного приладдя, відвідуванні стоматолога, протезуванні, проведенні медичних обстежень та отриманні лікувальних процедур змушені були відмовитися від цих видів медичної допомоги, зазначили причиною відмови їхню високу вартість.

Майже кожне друге (у 2008 р. – майже кожне п'яте) домогосподарство (відповідно 9% та 2% усіх домогосподарств), члени яких потребували, але не отримали медичної допомоги, повідомило про випадки недоступності для хворих членів родини необхідного лікування у стаціонарних лікувальних установах через його занадто високу вартість. Одночасно серед осіб, які перебували на стаціонарному лікуванні, дев'ять з десяти брали з собою до лікарні медикаменти, три чверті – їжу, майже дві третини – постільну білизну. Частка осіб, які не брали нічого з перерахованого, становила лише 6%.

Кожна дванадцята гривня з коштів, витрачених населенням на оплату послуг охорони здоров'я, була спрямована на оплату послуг, отриманих у неформальному секторі економіки (на хабарі, грошову винагороду громадянам, які займаються наданням медичної допомоги без відповідного юридичного оформлення цієї діяльності тощо) <sup>1</sup>.

Соціологи Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова у процесі дослідження впливу фінансових

---

<sup>1</sup> Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2009 році. Результати дослідження, проведені Державним комітетом статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

чинників на доступність медичної допомоги також встановили, що у 2008 р. 30,3% дорослого населення України у зв'язку із відсутністю коштів відмовилося від медичної допомоги (медичних оглядів, операцій, лікування в стаціонарі), придбання необхідних ліків<sup>1</sup>.

Отже, наведена статистична інформація дає підстави констатувати, що в Україні з року в рік знижується рівень доступності медичних послуг для населення переважно за рахунок їхньої високої вартості. Тобто, одночасно із порушенням права людини на доступність медичної допомоги неповністю реалізується конституційно закріплене право на безоплатність її отримання. На наш погляд, основною причиною цього є неузгодженість між обсягами гарантованої державою безоплатної медичної допомоги населенню та бюджетних коштів, виділених на організацію її надання.

В Україні функціонує, як прийнято вважати, бюджетна модель фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я із основним джерелом фінансових ресурсів – коштами державного та місцевих бюджетів. Так, упродовж 2004–2009 рр. обсяг видатків зведеного бюджету України на фінансування галузі охорони здоров'я зріс у 3 рази (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Динаміка видатків бюджетів України на охорону здоров'я у 2004–2009 рр.<sup>2</sup>**

| Роки | Обсяг видатків             |                   |  |                   |  |
|------|----------------------------|-------------------|--|-------------------|--|
|      | Зведений бюджет, тис. грн. | Державний бюджет  |  | Місцеві бюджети   |  |
|      |                            | усього, тис. грн. | частка у видатках зведеного бюджету, % | усього, тис. грн. | частка у видатках зведеного бюджету, % |
| 2004 | 12159398,7                 | 3447836,5         | 28,4                                   | 8711562,2         | 71,6                                   |
| 2005 | 15476470,3                 | 3508078,8         | 22,7                                   | 11968391,5        | 77,3                                   |
| 2006 | 19737731,2                 | 4099666,5         | 20,8                                   | 15638064,7        | 79,2                                   |
| 2007 | 26717561,3                 | 6321020,1         | 23,7                                   | 20396541,2        | 76,3                                   |
| 2008 | 33559899,6                 | 7365508,3         | 21,9                                   | 26194391,3        | 78,1                                   |
| 2009 | 36564906,3                 | 7534954,7         | 20,6                                   | 29029951,6        | 79,4                                   |

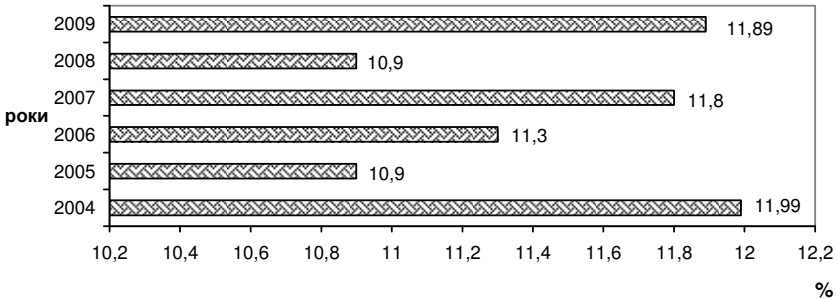
Основним джерелом фінансових ресурсів зазначеної галузі були кошти місцевих бюджетів, абсолютна величина яких щороку збільшувалася. Спостерігалася тенденція до зменшення частки коштів державного бюджету з 28,4% у 2004 р. до 20,6% у 2009 р. і зростання

<sup>1</sup> Матеріали соціологічного опитування, проведеного у 2008 р. соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=355](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=355).

<sup>2</sup> Розраховано та побудовано на основі даних фінансової звітності про виконання Державного, місцевих, зведеного бюджетів України за 2004–2009 рр. Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://budget.rada.gov.ua>.

питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 71,6% у 2004 р. до 79,4% у 2009 р. у структурі джерел фінансового забезпечення охорони здоров'я.

Упродовж 2004–2009 рр. як негативну тенденцію можна відмітити зменшення питомої ваги видатків на охорону здоров'я у загальному обсязі видатків зведеного бюджету України із 11,99% у 2004 р. до 11,89% у 2009 р. (рис. 2.9).



**Рис. 2.9. Питома вага видатків на охорону здоров'я у загальному обсязі видатків зведеного бюджету України у 2004–2009 рр., %<sup>1</sup>.**

Така ситуація вказує на зниження пріоритетності бюджетного фінансування галузі охорони здоров'я в Україні і, на наш погляд, не є виправданою, оскільки в умовах зростаючої захворюваності та смертності українського населення зростає його потреба у високоякісній та доступній медичній допомозі.

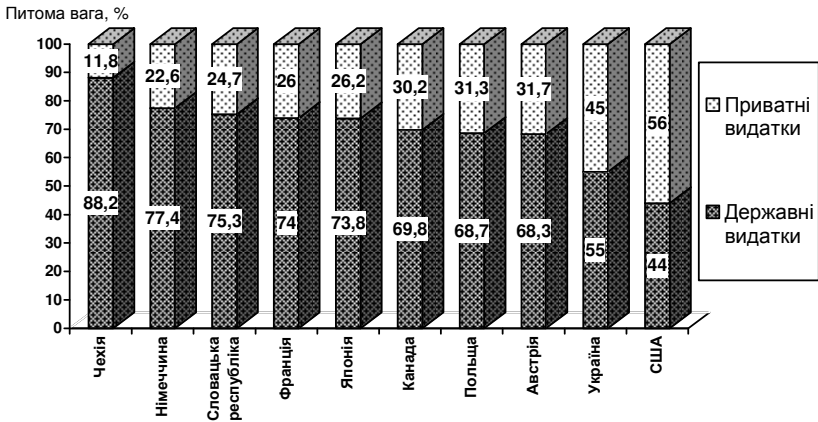
Незважаючи на зростання обсягів видатків бюджетів на охорону здоров'я і у відсотках до ВВП (з 2,8% у 2004 р. до 4% у 2009 р.), ці показники залишаються в Україні майже у 2–3 рази нижчими порівняно з країнами-членами Європейського Союзу і не належать до соціальних пріоритетів держави, оскільки за рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я для забезпечення ефективної і кваліфікованої медичної допомоги державні витрати на охорону здоров'я повинні становити 7–10% від ВВП (у країнах Європейського регіону зазначений показник становить близько 7,7%, країнах-членах Європейського Союзу – 8,7%).

Це підтверджує неможливість держави виконувати фінансові зобов'язання щодо забезпечення бюджетними коштами політики

<sup>1</sup> Розраховано та побудовано на основі даних фінансової звітності про виконання Державного, місцевих, зведеного бюджетів України за 2004–2009 рр. Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://budget.rada.gov.ua>.

охорони здоров'я на рівні, «...не менше 10% національного доходу»<sup>1</sup>. Незважаючи на це, Україна декларує безкоштовну медицину.

Дослідження джерел фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я дає змогу констатувати, що важливе значення для організації і розвитку охорони здоров'я має її приватне фінансування. Співвідношення державних і приватних видатків на потреби цієї галузі наведено на рис. 2.10.



**Рис. 2.10. Джерела фінансування охорони здоров'я в Україні та зарубіжних країнах, %<sup>2</sup>.**

Дані рис. 2.10 вказують на те, що питома вага коштів фізичних і юридичних осіб (внески у лікарняні каси, на придбання полісів добровільного медичного страхування, оплата населення за надані медичні послуги, придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення) у структурі джерел фінансування національної системи охорони здоров'я становить 45%. Зазначений показник в Україні вищий, ніж у європейських країнах, Японії, Канаді та починає наближатися до аналогічного показника в США – країні із приватною (платною) моделлю фінансового забезпечення охорони здоров'я.

До основних чинників, які негативно впливають на фінансову доступність медичної допомоги для людей, належать:

<sup>1</sup> Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – С. 59–83.

<sup>2</sup> Побудовано на основі: Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я в Україні. 2007 рік / [за ред. В. Князевича]. – К., 2008. – 277 с.; Баєва О. В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : навч. посібн. / О. В. Баєва. – К. : Центр навчальної літератури, 2008. – 640 с.

– правова неврегульованість порядку надання платних послуг медичними закладами, що створює можливості для використання завуальованої форми платності медичної допомоги;

– відсутність єдиної науково обґрунтованої методики розрахунку вартості медичних послуг;

– негативна діяльність страховиків, які під виглядом медичного страхування намагаються легалізувати надання закладами охорони здоров'я неофіційних «платних медичних послуг» пацієнтам;

– некоректне використання закладами охорони здоров'я такої форми їхнього фінансового забезпечення як благодійництво, яка згідно з законодавством передбачає добровільне, безкорисливе надання фізичними та юридичними особами благодійної допомоги у грошовому чи натуральному виразі медичним інституціям. Натомість дуже часто благодійництво використовують для відшкодування вартості медичних послуг, які законодавець не відносить до платних, порушуючи таким чином основний принцип благодійної діяльності – добровільність.

Наведені статистичні дані дають підставу припустити, що в Україні де-юре бюджетна модель організації та фінансування охорони здоров'я, яка дісталася нашій державі у спадок від існуючої в СРСР моделі Семашко, дефакто трансформується в систему, яка поєднує суспільні та приватні джерела фінансування<sup>1</sup>. Такі зміни супроводжуються зниженням рівня фінансової доступності медичної допомоги для населення.

Не краща ситуація і у сфері медикаментозного забезпечення лікувального процесу пацієнтів. На наш погляд, основними причинами зниження фінансової доступності медичних препаратів для українців є:

1) медикаментозне забезпечення є вагомим складовим елементом системи якісного та адекватного медичного обслуговування<sup>2</sup>, проте, незважаючи на щорічне зростання абсолютного розміру видатків на медикаменти та перев'язувальні засоби, частка зазначеного елемента видатків у загальному обсязі видатків бюджетів залишається невеликою – 15–30%;

2) низька питома вага зареєстрованих в Україні ліків вітчизняного виробництва – 28% з 13873 препаратів, темп зростання цін на які нижчий, ніж на медикаменти зарубіжних виробників. Це призводить до збільшення витрат населення на придбання лікарських засобів та зменшує їхню доступність пацієнтам;

<sup>1</sup> Детальніше розглянуто зазначену проблему та зроблено спробу обґрунтувати шляхи її вирішення у : Лободіна З. Удосконалення національної моделі фінансування охорони здоров'я / Зоряна Лободіна // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 88–97.

<sup>2</sup> Лехан В. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / В. Лехан, Н. Лакіза-Савчук, В. Войцехівський. – К. : Сфера, 2001. – 176 с.



3) у сучасних умовах відсутні офіційні механізми залучення особистих коштів громадян для оплати стаціонарного лікування, в результаті чого пацієнти купують ліки у роздрібній мережі за цінами на 25–30% вищими, ніж оптові, що встановлюють при закупівлі партій медичних препаратів для закладів охорони здоров'я;

4) у зв'язку із збільшенням кількості випадків самолікування населення, суб'єктивних рішень лікарів щодо раціонального вибору медикаментів, у процесі чого не враховується співвідношення ціни ліків і терапевтичного ефекту від їхнього прийому, необґрунтовано зростають витрати людей на придбання лікарських засобів.

Резюмуючи вищенаведене, зазначимо: проблема як фізичної, так і фінансової доступності медичної допомоги для населення залишається в Україні не вирішеною, що є порушенням соціальних прав людини. Поліпшити зазначену ситуацію, на нашу думку, видається можливим лише за умови розробки науково обґрунтованої стратегії реформування національної системи охорони здоров'я та послідовного і результативного впровадження комплексу заходів щодо удосконалення організації та фінансування зазначеної галузі.

## **2.4. Напрямки підвищення якості і доступності медичних послуг в Україні**

Вітчизняна система охорони здоров'я вже тривалий період часу потребує реформування. Незважаючи на те, що за витратами на охорону здоров'я у відсотках до ВВП Україна в останні роки почала підніматись над критичним рівнем (за визначенням ВООЗ–3%), і утримує його на рівні 3–3,5%, якість медичного обслуговування залишається на низькому рівні. Адже державний сектор охорони здоров'я, який є основним постачальником медичних послуг для населення країни і має розгалужену мережу лікувально-профілактичних закладів та значний медичний кадровий потенціал, неспроможний забезпечити на належному рівні гарантований законодавством обсяг медичних послуг. Приватний сектор охорони здоров'я непопулярний через низьку купівельну спроможність населення і обмежений спектр пропонованих платних медичних послуг. Роль посередників у забезпеченні медичного обслуговування – добровільного медичного страхування і лікарняних кас є теж незначною через законодавчі перепони; відсутність матеріальної зацікавленості працедавців у страхуванні здоров'я працівників; високу вартість медичної страховки та недовіру населення до страхових компаній.

Наявність значної кількості проблем у сфері охорони здоров'я негативно вплинула на показники тривалості життя, рівня народжуваності, смертності і захворюваності населення – в країні спостерігаються найшвидші темпи поширення ВІЛ/СНІДУ, епідемії туберкульозу та соціально небезпечних хвороб (алкоголізму, наркоманії), онкологічних та психічних захворювань. Особливо актуальною є проблема доступності медичних послуг, оскільки, через неефективне фінансування медикаментозної допомоги та низький рівень оплати праці медичного персоналу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, пацієнти змушені самостійно оплачувати вартість медикаментів і матеріально «заохочувати» медиків. Нерідко брак коштів стає причиною відмови хворих від лікування або одержання повного курсу лікування, що порушує їхні конституційні права щодо одержання безкоштовної медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я. Особливо це відчувають малозабезпечені верстви населення, бюджет яких не дозволяє заощаджувати кошти на лікування.

Тому одним з пріоритетних завдань держави на сучасному етапі розвитку є термінове вжиття скоординованих заходів щодо реформування фінансового забезпечення діючої системи охорони здоров'я з метою підвищення якості і доступності медичних послуг для населення країни.

На сучасному етапі варто виокремити два найбільш важливих напрямки реформування фінансового забезпечення державного сектору охорони здоров'я:

1. Налагодження механізму ефективного використання наявних фінансових ресурсів і підвищення дієвості системи контролю за їхнім витрачанням у сфері охорони здоров'я;
2. Пошук додаткових джерел фінансового забезпечення державних і комунальних закладів охорони здоров'я.

Без вирішення першої проблеми подальше реформування галузі немає сенсу, оскільки безгосподарність у витрачанні державних коштів зруйнує будь-які реформаторські проекти і підірве довіру населення до можливих змін. Сьогодні існує достатньо фактів неефективного використання державних коштів у сфері охорони здоров'я. Зокрема, тендерний порядок закупівлі товарів, робіт та послуг не завжди використовується для оптимізації і раціоналізації державних витрат у сфері охорони здоров'я. Нерідко конкурс, який оголошується для придбання медикаментів стає фікцією, оскільки його виграють одні й ті самі фірми, а так звана «оптимальна ціна» може навіть в десятки разів перевищувати середньосвітові ціни.

Державний фінансовий аудит галузі медичного забезпечення за 2005–2007 рр. встановив неефективне використання 221,3 млн. грн.,

спрямованих на централізовані закупівлі лікарських засобів і медичного обладнання, 91,3 млн. грн. з яких – за лінією МОЗ.<sup>1</sup> Також неефективно витрачаються бюджетні кошти за програмами, яких у сфері охорони здоров'я близько 17 («Онкологія», «Туберкульоз», «СНІД» тощо). За результатами перевірки парламентського підкомітету з питань планування бюджетних програм і контролю за використанням бюджетних коштів у галузі охорони здоров'я було встановлено, що у 2004 р. для лікування ВІЛ-інфікованих МОЗ придбав препарати за ціною у 27 разів вищою від ціни виробника, така сама ситуація і з протитуберкульозними ліками – їх було закуплено за цінами, які у 6-22 разів перевищують ціни в Росії, Молдові чи Румунії.

Також у висновках, зроблених парламентською комісією, зазначено, що «у сфері закупівель лікарських препаратів і обладнання діють кілька фінансових угруповань, які створили систему отримання надприбутків. Зокрема, при закупівлі засобів лікування за програмами «Онкологія», «Туберкульоз», «СНІД», «Розсіяний склероз» та ін. (обсяг державного фінансування в 2007 р. – понад 500 тис. грн., у 2008 р. – 700 млн. грн.) можна виокремити дві фінансові групи, які контролюють практично 90% закупівель медичних препаратів за названими медичними програмами. Тільки за програмою «Онкологія» за 10-ма найменуваннями лікувально-діагностичної апаратури виявлено «перевищення суми фактичної ціни закупок МОЗ (33 млн. грн.) над ринковою ціною (19,4 млн. грн.), тобто на 13,6 млн. грн., що можна кваліфікувати як розкрадання державних коштів».<sup>2</sup>

Наведення порядку у витраті державних коштів у сфері охорони здоров'я є важливою умовою реформування, однак цей захід лише частково вирішить проблему дефіциту фінансових ресурсів у галузі. Тому пошук додаткових джерел фінансового забезпечення закладів державного сектору охорони здоров'я є важливим напрямком реформ у галузі. Адже внаслідок недофінансування виникли такі негативні явища, як зменшення витрат на медикаменти і харчування; відсутність коштів на впровадження нового медичного обладнання й технологій; погіршення якості медичного обслуговування; зростання корупції та «тіньового» сектору.

Стратегічним напрямком поліпшення фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні та вирішення проблеми дефіциту фінансових ресурсів є впровадження такого організаційно-економічного механізму фінансування, як обов'язкове медичне страхування (ОМС). Більше 15 років триває підготовча робота щодо його введення: сформовано законодавчу базу, яка гарантує громадянам право ОМС (Конституція

<sup>1</sup> Васютин В. Хронічна жадібність / Василь Васютин // Тиждень – 2008. – № 47 (56), 21–27 листопада – С. 28.

<sup>2</sup> Там само.

України, Основи законодавства про охорону здоров'я тощо), розроблено десятки проектів законів про обов'язкове медичне страхування, досліджено зарубіжний досвід і прийнято рішення щодо регіональних експериментів (Указ Президента «Про проведення експерименту в м. Києві та Київській області по обов'язковому державному соціальному медичному страхуванню» від 14.11.2000 р. № 1223). Крім того, у 2002 р. парламент у другому читанні прийняв законопроект «Про загально-обов'язкове державне соціальне медичне страхування». Однак результати київського експерименту досі не відомі, а законопроекти і далі перебувають на стадії розгляду.

Дискусія з приводу доцільності введення медичного страхування як додаткового джерела фінансового забезпечення системи охорони здоров'я вже тривалий час відбувається в суспільстві. З огляду на сучасний кризовий фінансовий стан охорони здоров'я подібне нововведення схвалює більшість політиків, науковців-медиків та економістів, а саме: М. Поліщук, В. Москаленко, А. Голяченко, Т. Педченко, В. Лехан, Н. Лакіза-Сачук, В. Войцехівський, О. Василик, Я. Радиш, В. Рудень, А. Величко, О. Губар, Н. Мачуга та ін. Серед головних переваг системи ОМС вони виокремлюють відхід від залишкового принципу фінансування та цільовий характер формування відповідних фондів. На їхню думку, використання грошових коштів, зосереджених у централізованому фонді медичного страхування лише на потреби охорони здоров'я, дасть змогу поліпшити забезпечення галузі фінансовими ресурсами на регулярній та повноцінній основі, а введення в державну систему охорони здоров'я фінансового посередника в особі страховика (страхового фонду), сприятиме формуванню конкурентних відносин і поліпшенню якості медичних послуг.

Опоненти системи обов'язкового медичного страхування вважають, що у фонді медичного страхування не вдасться акумулювати кошти, достатні для вирішення значних фінансових проблем цієї галузі. Крім того, перехід до системи ОМС потребуватиме від державного бюджету додаткових адміністративних витрат, а для підприємств і організацій стане додатковим податковим тягарем, у результаті чого може зменшитися конкурентоспроможність продукції на міжнародних ринках і збільшитися рівень «тонізації» економіки. На їхню думку, прийняття закону про обов'язкове медичне страхування може призвести до того, що через надто високий рівень оподаткування більшість підприємств «підє в тїнь». Крім того, важливим аргументом, який гальмує суспільну ініціативу в розвитку ОМС в Україні, є не зовсім успішний досвід Росії. Введена там система ОМС не виправдала сподівань, бо не змогла вирішити завдань краще від попередньої – бюджетної системи

фінансування. Російський досвід має послужити уроком для нашої держави у прийнятті рішень щодо впровадження цього виду страхування.

Незважаючи на різні погляди науковців, механізм ОМС всетаки потрібно впроваджувати, однак робити це треба виважено і поступово. В сучасних умовах господарювання найбільш вдалою ідеєю, яка може частково вирішити проблему фінансового забезпечення охорони здоров'я, є впровадження обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги (ОМСФД). Адже відомо, що питома вага вартості медикаментів у структурі загальної вартості лікування часто становить 30–40%, а іноді й більше відсотків.<sup>1</sup> Крім того, в умовах дефіциту фінансових ресурсів державні та комунальні заклади охорони здоров'я значно зменшили обсяги придбання лікарських засобів і переклали цю частину витрат на плечі пацієнтів, що дуже обтяжливо для сімейного бюджету і порушує їхні права щодо гарантованого обсягу медикаментозного забезпечення.

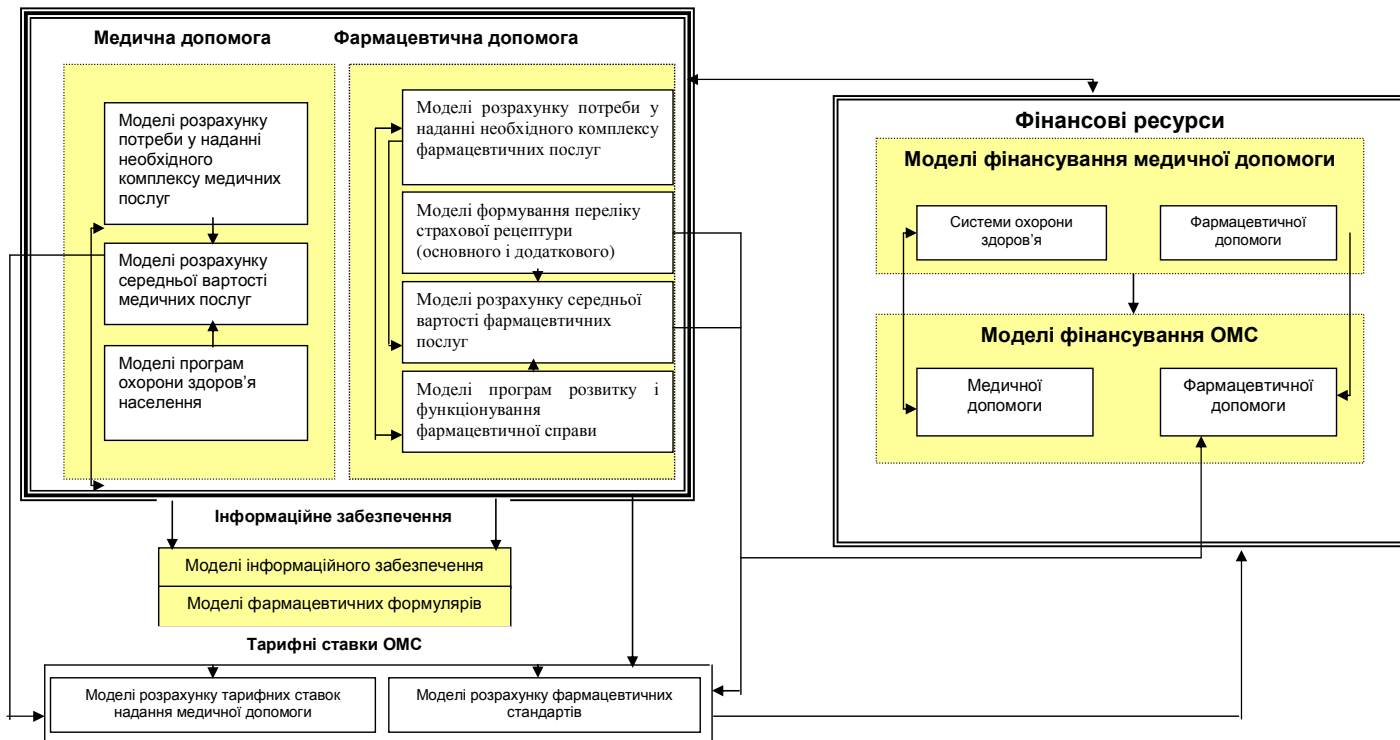
Суть ОМСФД полягає у створенні за рахунок обов'язкових страхових внесків фонду, завдання якого – забезпечувати застраховане населення фармацевтичними засобами у разі настання страхового випадку. Страховим відшкодуванням у цьому випадку є певний обсяг медикаментозних засобів, необхідних для лікування того чи іншого захворювання.

В Україні проводяться дослідження у напрямку розробки моделі функціонування обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги. Моделі медичної і фармацевтичної допомоги в системі обов'язкового медичного страхування тісно взаємопов'язані, оскільки працюють на вирішення однієї проблеми – охорону здоров'я населення, однак мають відповідний рівень свободи і можуть розвиватися незалежно (рис. 2.11). Впровадження системи фармацевтичного страхування, на думку спеціалістів, дасть змогу проводити контроль за станом надання фармацевтичної допомоги, обґрунтованістю використання бюджетних чи інших коштів, доцільністю призначення лікарських препаратів.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Лехан В. М. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / В.М. Лехан, Н.М. Лакіза-Сачук, В.М. Войцехівський – К. : Сфера, 2001. – С. 165.

<sup>2</sup> Немченко А. С. Концепція страхової рецептури в Україні / А. С. Немченко, Л. В. Титенко // Стратегія реалізації державних гарантій надання медичної допомоги населенню України на засадах медичного страхування : зб. наук. праць за матеріалами наук.-прак. конф. 25–26 грудня 2001 р. – Ірпіль, 2001. – С. 163.



**Рис. 2.11. Структура блоків моделей функціонування ОМС.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Немченко А. С. Концепція страхової рецептури в Україні / А. С. Немченко, Л. В. Титенко // Стратегія реалізації державних гарантій надання медичної допомоги населенню України на засадах медичного страхування : зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. 25–26 грудня 2001 р. – Ірпін, 2001. – С. 165.

Запровадження обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги (ОМСФД) до введення повноцінної системи ОМС в Україні доцільне, тому що:

– по-перше, на сучасному етапі розвитку фінансових відносин у сфері охорони здоров'я запускати повноцінний механізм ОМС передчасно, оскільки за рахунок коштів, які зможе мобілізувати фонд, вдасться профінансувати тільки незначний обсяг медичних послуг. Галузь охорони здоров'я може поглинути додаткові фінансові ресурси, і кошти ОМС не відіграють відчутної ролі у фінансовому забезпеченні охорони здоров'я, що лише поглибить фінансові проблеми та підірве довіру до медичного страхування у громадян. Фармацевтичне страхування чітко вказує на пріоритети діяльності системи ОМС і передбачає виконання такого основного завдання, як фінансування соціально гарантованого рівня медикаментозного забезпечення;

– по-друге, при цільовому фінансуванні раціональніше використовують фінансові ресурси і застосовують спрощену процедуру фінансового контролю. Крім того, в організаційному плані впровадження системи обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги дешевше в адмініструванні, ніж системи ОМС загалом.

Основні завдання, які доведеться вирішувати у випадку реалізації цієї моделі, такі:

– розробка страхового каталогу (переліку) медикаментів, вартість яких покриватимуть за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування;

– вибір типу організації та управління фондом обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги;

– розробка механізму покриття вартості соціально гарантованого переліку лікарських препаратів.

Із 1990 р. спеціалісти Національної фармацевтичної академії проводять науково-практичні дослідження з найбільш поширених у країні нозологій: кардіології, онкології, гінекології, цукрового діабету тощо; на основі цих досліджень розроблено спеціальні методики визначення страхових переліків (основного і додаткового) за всіма фармакотерапевтичними групами та розрахунку показників споживання лікарських засобів за стандартами фармацевтичної допомоги.<sup>1</sup> Однак розроблені методичні вказівки досі не використовують на практиці.

---

<sup>1</sup> Немченко А. С., Концепция страховой рецептуры в Украине / А. С. Немченко, Л. В. Титенко // Стратегія реалізації державних гарантій надання медичної допомоги населенню України на засадах медичного страхування : зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. 25–26 грудня 2001 р. – Ірпінь, 2001. – С. 164.

Як показує зарубіжний досвід, страхові переліки поділяють на позитивні та негативні. Позитивний каталог має містити перелік назв медикаментів «від А до Я», вартість яких покривають за рахунок коштів ОМС, а негативний – перераховувати лише ті ліки, яких не оплачуватимуть коштом ОМС. В умовах дефіциту фінансових ресурсів найкращий перший варіант переліку лікарських засобів, оплату яких гарантує держава за рахунок коштів ОМС. Громадяни країни повинні чітко знати, який обсяг медикаментозного забезпечення вони мають право отримувати від держави у випадку загрози їхньому здоров'ю.

Розрахунок обсягів медикаментозного забезпечення потребує використання системи багатьох чинників: даних медичної статистики; участі кваліфікованих спеціалістів-медиків у розробці типових рецептів – переліків медикаментів, необхідних для лікування тих чи інших хвороб; досліджень на ринку фармацевтичних послуг тощо.

На першому етапі необхідно розробити нормативи забезпечення медикаментами для лікування таких хвороб, які потребують термінової (екстреної) хірургічної допомоги (наприклад, гострий апендицит, холецистит, панкреатит, проривна виразка шлунка і дванадцятипечної кишки тощо). Насамперед необхідно захистити населення від хвороб, які потребують негайної медичної допомоги і загрожують життю пацієнта.

Загалом, розрахунок обсягу витрат, необхідних для медикаментозного забезпечення екстреної хірургічної допомоги (Z), можна визначити за формулою:

$$Z = V1 \times C1 + V2 \times C2 + V3 \times C3 + \dots + Vi \times Ci \quad \text{або} \quad Z = \sum_{i=1}^n Vi \times Ci, \quad (1.1)$$

де:

V – вартість типового рецепту;

C – кількість операцій;

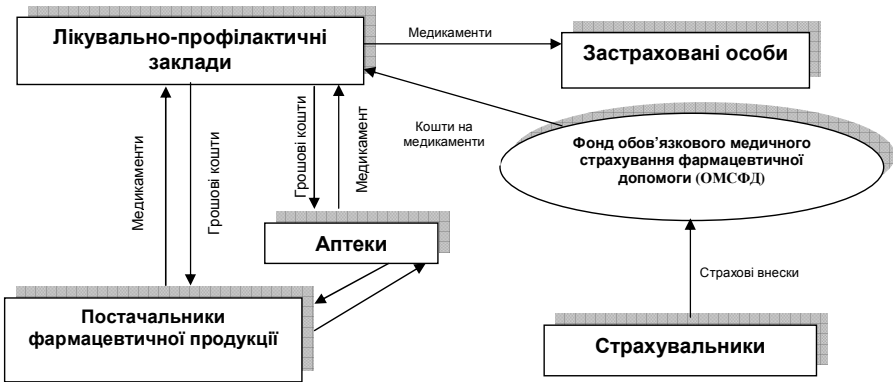
i – вид хвороби.

За представленим порядком можна підрахувати прогнозу вартість медикаментозних засобів для екстреної хірургічної допомоги при окремих хворобах. Цей підрахунок можна вважати лише відправною точкою для фінансово-економічного обґрунтування обсягу фонду обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги і встановлення прогнозованої суми витрат, необхідної для забезпечення соціально гарантованого рівня медикаментозної допомоги. У подальшому можна розрахувати за аналогією вартість фармацевтичного лікування за різними класами хвороб окремо для дітей чи дорослих тощо.



Організаційна структура системи ОМСФД має об'єднувати коло учасників: страховальників, застрахованих осіб, Фонд обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги, лікувально-профілактичні установи, аптеки.

Схематично механізм фінансових взаємовідносин між учасниками системи відображено на рис. 2.12.



**Рис. 2.12. Механізм фінансових взаємовідносин між учасниками в системі ОМСФД.**

Рух грошових коштів у системі ОМСФД може відбуватися так:

- 1) страховальники перераховують страхові внески до фонду ОМС фармацевтичної допомоги;
- 2) фонд ОМСФД спрямовує кошти медичним закладам на медикаментозне лікування пацієнтів;
- 3) лікувально-профілактичні заклади можуть налагоджувати фінансові відносини безпосередньо з постачальниками фармацевтичної продукції або використовувати посередницькі послуги аптек.

На початковому етапі запровадження ОМСФД в Україні найбільш ефективним є створення такої системи, при якій страхові внески акумулюватимуть в єдиному цільовому фонді, що є некомерційною організацією і діє під наглядом держави.

Участь у проведенні ОМС недержавних страхових медичних компаній, які, на думку окремих спеціалістів та урядовців, мають забезпечити умови для конкуренції і поліпшити якість медичного обслуговування, може мати негативні наслідки для застрахованих осіб. Адже, намагаючись максимізувати власний прибуток, страхові медичні

організації унікатимуть страхування осіб, які належать до групи ризику (літніх, хронічно хворих тощо). Відомо, що в Росії вже було зроблено спробу створити самостійну систему ОМС, в якій першопочатково основні функції з управління фінансовими коштами виконували страхові медичні організації. Це призвело до зниження фінансової стійкості охорони здоров'я, плутанини з розрахунками, платежами, звітністю, збільшення документообігу і багатьох зловживань у цій сфері. Після цього було прийнято рішення про створення фондів медичного страхування, основне завдання яких – акумулювати фінансові ресурси, фінансувати обов'язкове медичне страхування, що проводять страхові медичні організації, і контролювати раціональне витрачання коштів. У результаті в країні виникла громіздка, нераціональна і доволі затратна структура ОМС, де страховим медичним організаціям відведена роль своєрідного касира, який має доводити кошти ОМС до медичних установ. Польський досвід теж показує про доцільність переходу до централізованої системи організації та управління коштами ОМС. Так, лікарняні каси, діяльність яких була базована на принципах самоврядування, об'єднано в єдиний центра- лізований механізм – Національний фонд здоров'я. Цей досвід необхідно враховувати, щоб уникнути повторення таких помилок в Україні.

Важливим аспектом у визначенні шляхів ефективної діяльності фонду ОМСФД є оптимізація джерел фінансування, визначення переліку страхувальників та обсягу страхових внесків. До платників внесків на обов'язкове медичне страхування фармацевтичної допомоги пропонуємо відносити: працедавців, органи державної влади та місцевого самоврядування, навчальні заклади (державні і недержавні). Більш детально проаналізуємо склад страхувальників:

1. Перша група платників страхових внесків – це працедавці, а саме: підприємства, установи, організації різних форм власності, громадяни- підприємці та інші фізичні особи, які використовують працю найманих осіб на умовах договорів (контрактних, цивільно-правових). Згадані страхувальники мають сплачувати за найманих працівників страхові внески, обсяг яких пропонуємо визначати у % до фактичних витрат на оплату праці. Із введенням повноцінної системи ОМСФД податкове навантаження на працедавців дещо зростає, і їм доведеться вишукувати додаткові фінансові ресурси. Тому вважаємо, що запроваджувати ОМСФД доцільно після ухвалення Податкового кодексу, який дасть змогу нівелювати таке збільшення рівня податкового навантаження зменшенням інших податків (ПДВ, податку на прибуток тощо).

2. Друга група – органи державної влади та місцевого самоврядування. За рахунок страхових внесків, сплачених із державного і місцевих бюджетів до фонду ОМСФД, належить забезпечувати медикаментозне лікування окремих верств населення країни: непрацюючих пенсіонерів; студентів, яких навчають за рахунок коштів державного бюджету, безробітних осіб працездатного віку; інвалідів; дітей безробітних батьків; та ін. Звичайно, що з кількості населення, яке заплановано охопити обов'язковим медичним страхуванням, доцільно вивести громадян, котрі належать до вищих соціальних прошарків, тобто мають високий рівень доходів. Наприклад, у Німеччині біля 10% таких громадян страхують здоров'я лише у приватних страхових компаніях.<sup>1</sup>

Проблему поповнення дохідної частини бюджетів і визначення фінансових джерел, необхідних для сплати страхових внесків до фонду обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги, можна вирішити двома способами.

Спосіб 1. Вдосконалити діючий порядок використання бюджетних коштів за статтею «медикаменти і перев'язувальні матеріали». Відомо, що в більшості випадків пацієнти самостійно купують ліки чи медичні засоби, хоча на ці потреби держава виділяє певну суму бюджетних коштів. Так, згідно з економічною класифікацією бюджетних видатків, зі зведеного бюджету на закупівлю медикаментів щорічно виділяються все більші суми коштів – у 2004 р. – 1565,5 млн. грн. (2,1% від суми видатків зведеного бюджету), у 2008 р. – 4084,8 млн. грн. (1,3% від суми видатків зведеного бюджету), 2009 р. – 5408,9 млн. грн. (1,8% від суми видатків зведеного бюджету).<sup>2</sup> Звичайно, сума бюджетних асигнувань недостатня для покриття медикаментозних потреб населення, однак це не означає, що її можна використовувати безсистемно і неефективно.

Спосіб 2. Запровадити нові або підвищити обсяги чинних податків і зборів до бюджету. Зокрема, до переліку місцевих податків і зборів необхідно включити податки та збори на такі види підприємницької діяльності, які негативно впливають на здоров'я громадян, наприклад: збір за торгівлю алкогольними напоями на розлив у ресторанах, барах, кафе та інших торговельних організаціях;<sup>3</sup> плата за дозвіл на комп'ютерні ігри для дітей до 16 років; збір за використання біодобавок і стабілізаторів у харчових продуктах; збір із реклами товарів, що

<sup>1</sup> Обязательное медицинское страхование: что нужно знать медицинскому работнику / [Н. Ф. Герасименко, И. Ю. Григорьев, О. Ю. Александрова, О. В. Андреева]. – М. : МЦФЭР, 2003. – 272 с.

<sup>2</sup> Фінансові звіти Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.budget.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія і практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – С. 249.

шкідливо впливають на здоров'я людини, доцільно також збільшити ставки акцизного збору від реалізації товарів, які належать до групи небезпечних для життя людини (тютюнових і алкогольних виробів). Ідея введення цільового податку на тютюнові вироби й алкоголь або виділення для потреб охорони здоров'я цільової частки у ставках акцизного збору на ці товари, відома протягом тривалого часу та визнана у законодавчому порядку – Концепцією розвитку охорони здоров'я в Україні, яка затверджена Указом Президента України у 2000 р. Досі такий порядок не реалізовано на практиці, хоч окремі зміни у справлянні акцизного збору відбуваються.

3. Третя група платників страхових внесків – навчальні заклади (державні й недержавні), які надають платні освітні послуги. Цій категорії страхувальників належить сплачувати страхові внески до фонду ОМСФД не лише за найманих працівників, а й за студентів, які навчаються на комерційній основі. Для цього в законодавчому порядку необхідно зобов'язати державні освітні установи вводити у вартість платного навчання витрати на ОМСФД.

Для останніх двох категорій платників обсяг страхового внеску можна встановлювати у фіксованій сумі, що дорівнює прогнозованому показникові витрат із ОМСФД на 1 застрахованого. У законодавчому порядку потрібно чітко визначити не лише обсяг страхового внеску, а й термін його внесення, штрафні санкції за невиконання зобов'язань тощо. Наприклад, у Росії через неузгодженість згаданих моментів територіальні фонди постійно не виконували план збору страхових внесків на обов'язкове страхування, які надходили нерегулярно і в незначних обсягах – обсяг невиконання коливався від 53% в 1998 р. до 11% у 2000 р., внаслідок чого не була проведена програма ОМС.<sup>1</sup>

На початковому етапі запровадження системи ОМСФД має бути розроблено й прийнято велику кількість різних нормативних актів, що мають регулювати надзвичайно важливі і складні питання, зокрема:

– створення системи ідентифікації застрахованих, контролю за сплатою страхових внесків та відповідного інформаційного забезпечення системи ОМСФД;

– розробку і запровадження уніфікованих методів оцінювання потреб у медикаментозному забезпеченні застрахованих у різних адміністративно-територіальних утвореннях;

---

<sup>1</sup> Дрошнев В. В. Итоги развития системы обязательного медицинского страхования в России / В. В. Дрошнев // Страховое дело. – 2003. – № 5. – С. 15–24.

– створення і запровадження ефективного механізму фінансового вирівнювання між різними адміністративно-територіальними одиницями держави залежно від вікової структури населення, стану його здоров'я тощо, шляхом обґрунтування та коригування обсягів страхового внеску тощо.

Запровадження обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги сприяло б поліпшенню якості й загальної доступності безкоштовної медикаментозної допомоги населенню, обсяг якої гарантовано законодавством країни. Крім того, введення в Україні системи ОМСФД можна розцінювати як початковий етап запровадження повноцінного обов'язкового медичного страхування, яке має стати додатковим джерелом фінансування соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я.

Отже, на сучасному етапі основні стратегічні напрямки реформування державного сектору охорони здоров'я такі:

- розробка єдиної науково обґрунтованої концепції реформування галузі і вдосконалення нормативно-правової бази;
- встановлення гарантованого обсягу медичного обслуговування;
- реформування системи оплати праці медичних працівників;
- активізація некомерційної діяльності державних і комунальних медичних закладів;
- організація системи обов'язкового медичного страхування фармацевтичної допомоги;
- стимулювання меценатства та добродійної діяльності у сфері охорони здоров'я.

Так, для осіб, котрі займаються добродійністю доцільно встановити податкові пільги. Справа в тому, що згідно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» до складу валових витрат дозволено включати витрачені на благодійність кошти в межах 2–5% оподаткованого прибутку за попередній рік. Виняток – передача коштів або майна установам науки, освіти, культури для цільового використання на охорону культурної спадщини (10%) На Заході ситуація інша – у багатьох європейських країнах компанії можуть витрачати на меценатство до 50% свого доходу. Крім того, є інші перешкоди, наприклад, при перерахунку благодійної допомоги фізичній особі або комерційній організації, благодійник не має права відносити її до складу валових витрат. Потрібно, щоб ця сума перераховувалась винятково неприбутковим організаціям або благодійним фондам. Таким чином, в Україні благодійна діяльність державою фактично не підтримується. Крім того, недовіра до благодійних фондів і відсутність чесної та прозорої статистики витрачання їхніх коштів гальмують ініціативу меценатів.

Державі необхідно стимулювати розвиток приватного сектору медичного обслуговування і сприяти популяризації його послуг серед населення, оскільки це може зменшити навантаження на державний сектор охорони здоров'я і одночасно поліпшити якість медичної допомоги в країні.

Стратегічні напрямки розвитку приватного сектору охорони здоров'я такі:

– розробка державної концепції розвитку приватної системи охорони здоров'я та ухвалення законів «Про приватну медичну діяльність», «Про лікарняні каси»;

– перегляд чинної системи податкових пільг для суб'єктів, які надають платні медичні послуги та забезпечення дієвого механізму їхньої реалізації;

– посилення зацікавленості населення у отримання послуг приватного сектору медичного обслуговування (для фізичних осіб установити пільгу, яка дасть змогу суми сплачених страхових внесків за програмами добровільного медичного страхування відносити до податкового кредиту при сплаті податку з доходів фізичних осіб) тощо.

У багатьох країнах поширений спосіб опосередкованої участі держави у фінансовому забезпеченні охорони здоров'я шляхом надання пільг в оподаткуванні доходів (прибутків) медичних закладів, суб'єктів господарювання чи фізичних осіб, які оплачують медичні послуги, а обсяги таких пільг достатньо відчутні<sup>1</sup>. Податкові пільги, які надає держава, значною мірою стимулюють населення і суб'єктів господарювання до отримання послуг з охорони здоров'я у приватному секторі медичного обслуговування, оскільки за їхній рахунок знижується ціна, яку вони мають сплачувати за страховку або медичну послугу.

У більшості випадків податкові пільги надають за такими напрямками:

1. Для юридичних та фізичних осіб, які діють у сфері охорони здоров'я, – у вигляді зниження податкових ставок або звільнення від сплати окремих податків і зборів. У багатьох країнах медичні послуги звільнені від ПДВ (Іспанія, Італія, Данія), а ліки оподатковують або за пониженими ставками (у Франції – 5,5%, Іспанії – 4%) або взагалі не оподатковують (Великобританія);

2. Для фізичних осіб, які витрачають кошти на охорону здоров'я, – у вигляді пільгового оподаткування їхніх доходів. Так, в окремих країнах приватним особам надають можливість звернутись у податкові органи з

---

<sup>1</sup> Державні податкові втрати США у сфері охорони здоров'я в 1986 р. становили 31,4 млрд. дол.; це 30% від витрат федерального бюджету країни на потреби у цій галузі [8, с. 58, с. 348].

проханням не обкладати податком частину доходу, витрачену на страхові внески або прямі платежі за медичні послуги. Наприклад, для громадян США встановлені податкові субсидії у вигляді вирахувань із персонального оподаткованого доходу фізичної особи вартості медичних послуг, якщо вона перевищує певний рівень (у 1996 р. – 7,5% доходу). В Росії Податковий кодекс передбачає вирахування сум, що витрачають на ліки і медичні послуги, з оподаткованого доходу, однак ці витрати не мають перевищувати 25 тис. рос. руб. на рік.

В Україні Законом «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р. фізичній особі дозволено включати до податкового кредиту лише суму власних коштів платника податку, сплачених на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг із лікування такого платника податку або члена його сім'ї першого ступеня споріднення. Однак згаданю законодавчою пільгою на практиці дуже складно скористатися через те, що нема чіткого механізму реалізації фінансових взаємовідносин між пацієнтом і медичним закладом.

3. Для юридичних осіб (працедавців), які витрачають кошти на охорону здоров'я своїх працівників, – у вигляді зменшення об'єкта оподаткування на суму медичних витрат при сплаті окремих податків чи внесків. Зокрема, для працедавця у США, який сплачує суму медичної страховки за свого працівника, такі витрати не розглядають як оподатковуваний дохід найманого працівника, і, відповідно, на них не нараховують внески на соціальне страхування. В Україні перелік податкових пільг у цьому напрямку доволі обмежений. Так, Законом «Про оподаткування прибутку підприємств» підприємствам дозволено частково відносити до валових витрат вартість затрат на утримання та експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури (дитячих ясел і садків, закладів підвищення кваліфікації, охорони здоров'я, спортзалів, гуртожитків тощо), якщо ці об'єкти не ведуть комерційну діяльність. Не належать до валових витрат капітальні витрати підприємств на будівництво нових об'єктів соціальної інфраструктури. Відповідно, страхові платежі на добровільне медичне страхування найманих працівників працедавці змушені сплачувати за рахунок прибутку, оскільки пільги законом не передбачено. Зрозуміло, що таких заходів недостатньо для пошуків участі суб'єктів господарювання у охороні здоров'я своїх працівників, тобто потрібна ефективніша система податкових стимулів.

Через відсутність належної законодавчої бази, неврегульованість питань оподаткування, майже мінімальну економічну зацікавленість населення і підприємств у медичному страхуванні та низьку фінансову спроможність більшої частини населення, добровільне медичне страхування також розвивається в країні повільно. Страховики підтверджують, що на сучасному етапі добровільне медичне страхування не дає помітного прибутку більшості страхових компаній, які витрачають на страхові виплати 80–95% отриманих страхових платежів.<sup>1</sup> Головна робота спрямована на завоювання довіри у клієнта на страхування здоров'я. Також відома негативна практика, коли окремі страхові компанії намагаються легалізувати так звані неофіційні «платні медичні послуги», що викликає незадоволення у громадян, які звернувшись у лікарню, змушені купувати «страховий поліс».

На сучасному етапі також доцільно поглибити процеси демократизації системи охорони здоров'я та медичного забезпечення, а саме – узаконити громадський нагляд, контроль за медичною діяльністю та участь членів громад, громадських організацій в управлінні охороною здоров'я на різних рівнях і створення системи незалежної медичної експертизи тощо.

Запропоновані напрямки вдосконалення системи охорони здоров'я і її фінансування спрямовані на забезпечення економічної ефективності використання фінансових та матеріальних ресурсів системи охорони здоров'я і встановлення соціальної справедливості, шляхом вирівнювання доступу громадян країни до отримання якісної медичної допомоги.

## **2.5. Дошкільна освіта дітей та проблеми бідності населення**

Сьогодні проблема подолання бідності та нерівних можливостей в Україні – важливе стратегічне завдання на шляху до економічного зростання. Незадоволеність громадян соціально-економічним становищем в країні та власним, зокрема, низька народжуваність, висока захворюваність та смертність, погіршення медичного обслуговування, якості та доступності освіти та інші чинники вказують на те, що українське населення загалом бідне. Явище розриву у доходах українців у десятки разів характерне також для Бразилії, де доходи багатих перевищують доходи бідних у 58 разів, Аргентини – у 34,5 разу та Росії –

---

<sup>1</sup> Черняховський В. Не думай о страховке свысока [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uainsur.com>



у 17 разів<sup>1</sup>, негативно впливає на становлення середнього класу, навіть спричинює його зникнення, в той час як у розвинутих Європейських країнах середній клас є основою економічної системи. Тіньовий сектор економіки, скорочення прямих іноземних інвестицій, спад промислового виробництва, низький рівень середньої заробітної плати та зростання боргів з її виплати, як наслідки фінансово-економічної кризи, лише зменшують наповнюваність бюджету, який є основним джерелом фінансової підтримки найбільш вразливих та соціально незахищених верств населення, до яких сьогодні належать пенсіонери, безробітні молоді люди та багатодітні сім'ї. Характерною особливістю бідності в Україні дослідники визначають її поширення на висококваліфіковані та освічені прошарки суспільства, які працевлаштовані та отримують стабільну заробітну плату.

Як відзначають експерти, за рівнем добробуту наша держава посідає одне з останніх місць у Європі, випереджаючи лише Молдову. За оцінками спеціалістів ООН, Україна займає 83 місце у світі за рівнем розвитку людського потенціалу, втративши за результатами останнього дослідження 7 позицій рейтингу. Таке падіння не викликає подиву, враховуючи, що національна статистика фіксує зменшення реальних доходів українців на 10% та зростання кількості малозабезпечених. Найгірша ситуація спостерігається в сільській місцевості, де мешкає 40% населення. За приблизними підрахунками, в Україні налічується понад півмільйона бомжів, з яких 150 тис. – діти.<sup>2</sup>

Оскільки під бідністю сьогодні розуміють не лише відсутність грошей, а й обмеженість або нестачу ресурсів для охорони здоров'я, освіти, забезпечення необхідного рівня життя, то вплив бідності на формування та розвиток людського капіталу майбутнього беззаперечний. Як справедливо відзначає Ю. Сурмін, бідність в Україні має масовий застарілий характер, який варто розглядати як такий, що традиційно межує зі злиднями, що вразили суттєвий прошарок основи суспільства – середнього класу, розкрадаючи його інтелектуальний та професійно-кваліфікаційний потенціал. Бідність в Україні притаманна освіченому населенню і формується внаслідок порушення соціально-економічних прав людей.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Україна іде по пути банановых республик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/business/economics/792917>

<sup>2</sup> Бідність в Україні: міжнародний та регіональний вимір : матеріали до засідання «круглого столу» : [«Реалії та перспективи подолання бідності в Україні»], Київ, Квітень, 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pdp.org.ua/images/stories/materials/poverty\\_web.pdf](http://www.pdp.org.ua/images/stories/materials/poverty_web.pdf)

<sup>3</sup> Сурмін Ю. П. Очерк теории бедности / О. П. Сурмин // Грани. – 1999. – № 6. – С. 60–69.

Відсутність сьогодні вільного доступу та однакових можливостей отримання освіти – явище характерне не тільки для нашої держави, а світова тенденція. Підставою для констатації цього є той факт, що в усьому світі з 800 млн. дітей віком до 6 років доступ до дошкільної освіти та виховання (турбота про дітей у ранньому віці) має менше 1/3; понад 300 тис. дітей, з яких 60% становлять дівчатка, взагалі не має можливості отримати початкову освіту. Причиною цього є недостатнє фінансування, аналіз якого у країнах третього світу показує, що, як і колись, 75% витрат на освіту йдуть з боку уряду, 10% – від спонсорів і 15% – із приватного сектору.<sup>1</sup>

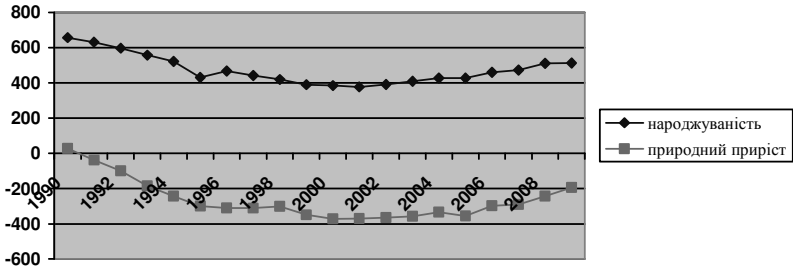
На проблему «бідності дітей» потрібно звертати увагу. Діти починають розвиватися задовго до того, як піти до школи. Кожен з батьків знає, що дитина постійно змінюється, вдосконалює навички, які допомагають навчитися ходити та говорити, і здібності взаємодіяти з іншими людьми. Формування людських якостей відбувається на етапі раннього дитинства, у перші роки життя. А якщо воно в цей період з певних причин не відбулося, то цього не буде вже ніколи. Хвороби та інші проблеми, через які, як правило, проходять діти, можуть неоднаково впливати на цей процес. Зовнішні чинники, наприклад, бідність, можуть дуже сильно впливати на розвиток дитини. Викликає тривогу той факт, що бідність дітей у світі зростає доволі швидко. Наприклад, у країнах ОЕСД вона зросла на 12%, тоді як в скандинавських країнах в бідності проживає 1 дитина з 25, а в США, Мехіко та Туреччині – 1 дитина з 5.

Бідність дітей з дитинства обмежує можливості розвитку їхніх талантів, здібностей та доступу до освіти. Відсутність реальних механізмів боротьби з бідністю породжує так звану «спадкову бідність», наслідками якої є демографічна криза, розпад сімей, рання дитяча смертність і незадовільний стан здоров'я.

В Україні бідність є першопричиною скорочення протягом 1990–2009 рр. чисельності населення з 51,6 млн. осіб до 45,8 млн. осіб та народжуваності – з 657,2 тис. осіб до 376,4 тис. осіб протягом 1990–2001 рр. (рис. 2.13). З 2002 р. народжуваність почала зростати і в 2009 р. становила 512,5 тис. осіб. Природний приріст населення у 1990–2009 рр. також знизився з 27,6 до 194,2 тис. осіб; найгіршою ситуація спостерігалась у 2000 р. – 373,0 тис. осіб.

---

<sup>1</sup> Грегор Ланг-Войташек Освіта для всіх? Базова основна освіта в глобальних перспективах // Українсько-німецькі педагогічні студії : зб. наук. праць учених університету Фрідріха-Александра (Ерланген-Нюрнберг) та Бердянського державного педагогічного університету / За ред. К. О. Баханова. – Бердянськ : БДПУ, 2005. – 329 с.



**Рис. 2.13. Динаміка показників народжуваності та природного приросту населення України у 1990–2009 рр.<sup>1</sup>**

Бідність прямо впливає на стан здоров'я населення. Низька якість харчування в поєднанні з погіршенням медичного обслуговування, недоступністю для широких верств населення багатьох ліків, відмовою від занять спортом, хронічними психологічними й емоційними перевантаженнями, роботою в несприятливих умовах – це чинники, які позначаються на здоров'ї нації.

Погіршується і здоров'я дітей, оскільки за останні роки зросла захворюваність нервової, ендокринної, серцево-судинної й кісткової систем, а доступність кваліфікованої медичної допомоги з кожним роком зменшується. При чому найбільша кількість звернень у поліклініку чи до приватного лікаря спостерігається саме для дітей віком до 6 років.

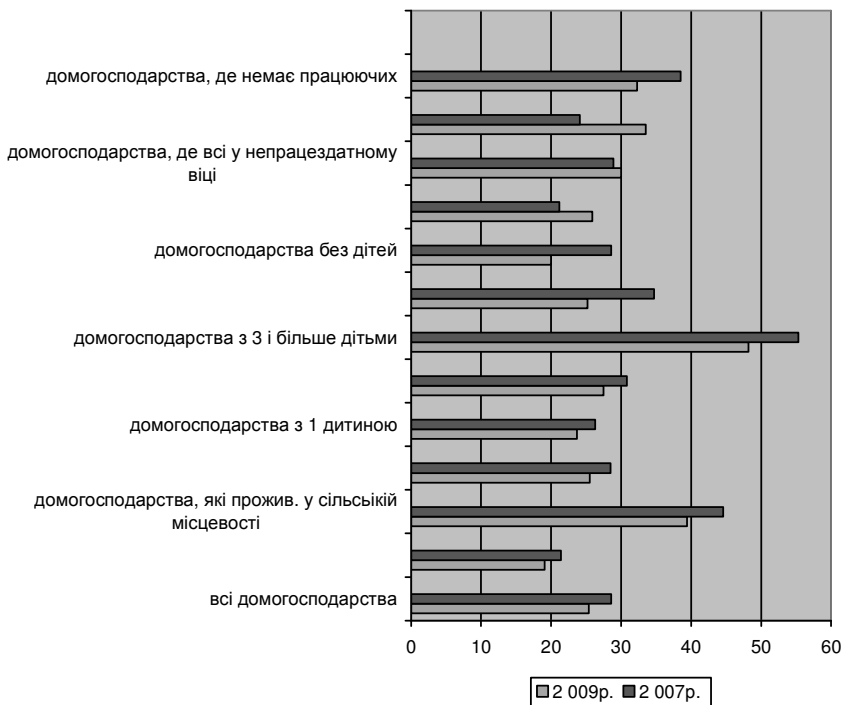
Здорові діти мають кращі можливості навчання і розвитку своїх здібностей, а якісна та доступна освіта є передумовою забезпечення індивідуального розвитку особистості й економіки країни.

Проте всупереч проголошеному курсу підтримки народжуваності сьогодні одним із головних чинників виникнення бідності є неповнолітні діти. Бідність найбільше поширена у багатодітних та сільських домогосподарствах. Так, серед багатодітних домогосподарств майже кожне друге мало 4 та більше ознаки депривації, що відповідно в 2 та 2,4 разу більше, ніж в однодітних та в домогосподарствах без дітей, а серед сільських домогосподарств були бідними 39% проти 19% домогосподарств, які проживають у міських поселеннях.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

Порівняно з 2007 р. знизилась рівні бідності за умовами життя серед домогосподарств, де всі особи у непрацездатному віці; у всіх типах домогосподарств з дітьми; серед домогосподарств, де немає працюючих осіб, а також серед сільських домогосподарств. Натомість, зросли рівні бідності за умовами життя у домогосподарствах, де всі особи у працездатному віці, а також серед домогосподарств, де є особи, які працюють (рис. 2.14).



**Рис. 2.14. Частка домогосподарств відповідного типу, які мають 4 та більше ознаки (депривації)<sup>1</sup>.**

Це можна пояснити зростанням у структурі доходів населення у 2009 р. доходів від власності на 22,6%, соціальних допомог – на 11%, інших поточних трансфертів – на 24,9%, соціальних трансфертів – на 8,3%, а заробітної плати лише на 2,6%. Скорочення ділової активності населення та зростання частки соціальної допомоги у структурі доходів населення сприяє поширенню бідності.

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

При цьому у структурі витрат домогосподарств кожного року скорочуються витрати на продукти харчування: у 2008 р. такі витрати становили 48,9% проти 51,4% у 2007 р.; витрати на непродовольчі товари та послуги – 35,1% та 36,0% відповідно. Найменшу питому вагу у структурі витрат домогосподарств України становлять витрати на освіту: 1,3% у 2008 р. Найбільше значення показника витрат на освіту зафіксовано у 2006 р. – 1,4%.

У 2006 р. було проведено дослідження достатності доходу домогосподарств для задоволення різноманітних потреб, згідно з яким 1,2% опитаних відповіли, що для оплати навчання доходів у них більш, ніж достатньо; 9,9% респондентів вважають достатнім свій рівень доходу для оплати навчання; 12,3% відповіли, що сукупного доходу їм не вистачає; недостатньо доходів у 62,2% респондентів та 14,4% не змогли визначити достатність рівня власного доходу для оплати освітніх послуг.<sup>1</sup>

Отримати відповідну освіту за місцем проживання мають можливість 48,9% міських жителів та лише 8,2% жителів сільської місцевості, при чому для міських жителів характерне зростання цього показника, а для сільських – зменшення.

В системі освіти України первинною та обов'язковою складовою частиною є дошкільна освіта, отримання якої гарантується державою на принципах доступності для кожного громадянина освітніх послуг, рівності умов для реалізації задатків, схильностей, здібностей, обдарувань, різнобічного розвитку кожної дитини, єдності розвитку, виховання, навчання і оздоровлення дітей, особистісно-орієнтованого підходу до розвитку особистості дитини; відповідності змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти особливостям розвитку та стану здоров'я дитини дошкільного віку та ін.

Потреби громадян відповідної території в здобутті дошкільної освіти забезпечують дошкільні навчальні заклади, незалежно від типу і форм власності. В Україні кількість дитячих навчальних закладів різко скорочувалася упродовж 1990–2004 рр.: з 24,5 тис. до 14,9 тис., проте з 2005 р. мережа дошкільних навчальних закладів почала відновлюватися і в 2009 р. становила 15,5 тис. З 2006 р. кількість дітей у закладах перевищує кількість місць, що спричинило виникнення дефіциту місць та черг на отримання направлення. Середній показник охоплення дітей дошкільною освітою скорочувався протягом 1991–2000 рр. до 40%, з 2001 р. поступово зріс до рівня 56% у 2009 р. і об'єктивно відображає їхню підготовленість до здобуття шкільної освіти й одержання перших навичок суспільного життя (табл. 2.8).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

Охоплення дітей дошкільною освітою за типом поселення<sup>1</sup>

| Назва показника  | Роки |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
|  | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2009 |
| Кількість дітей у закладах, тис. осіб                                      |      |      |      |      |      |      |      |
| Усе населення  | 2428 | 1536 | 983  | 1032 | 1081 | 1137 | 1214 |
| У міських поселеннях   | 1877 | 1222 | 824  | 840  | 877  | 916  | ...  |
| У сільській місцевості   | 551  | 314  | 159  | 192  | 204  | 221  | ...  |
| Охоплення дітей дошкільною освітою, % до кількості дітей відповідного віку |      |      |      |      |      |      |      |
| Усе населення  | 57   | 44   | 40   | 51   | 53   | 54   | 56   |
| У міських поселеннях   | 64   | 53   | 52   | 64   | 66   | 69   | ...  |
| У сільській місцевості   | 43   | 28   | 18   | 27   | 29   | 31   | ...  |

Значення показників охоплення дітей дошкільною освітою залежать від регіону та рівня забезпеченості дитячими навчальними закладами в ньому. Діти у сільській місцевості набагато менше навчаються в дошкільних закладах, ніж міські, оскільки в селах існує проблема не тільки браку місць, а й недостатності дитячих садочків.

Наприклад, у Хмельницькій області найменша кількість дошкільних навчальних закладів була у 1998 р. – 723, при кількості місць 46274, та кількості дітей у закладах 36152 чол., проте з 1999 р. почала зростати кількість дошкільних навчальних закладів і у 2009 р. їх стало 815, кількість місць – 36578, кількість дітей у закладах – 40587. Це сприяло зростанню показника охоплення дітей дошкільними закладами з 39,4% кількості дітей відповідного віку у 1998 р. до 62,5% у 2009 р. У Тернопільській області кількість дошкільних навчальних закладів скорочувалась до 473 у 2002 р., при наявній кількості місць 21938 та кількості дітей у закладах 19295. У 2009 р. працювало 496 дошкільних навчальних закладів, в яких було 23611 місць та виховувалось 25176 дітей. В області найнижчий рівень охоплення дітей дошкільною освітою зафіксовано у 1998 р. – 26%, до 2009 р. цей показник зріс до 44%.

Недостатньо розвинута мережа дошкільних навчальних закладів безпосередньо впливає на рівні економічної активності жінок в Україні. Так, у 2008 р. цей рівень осіб працездатного віку становив 72,3%, а у 2009 р. – 71,6%; економічна активність жінок за цей самий період також скоротилася з 68,7% до 68,4% відповідно, при чому найменша економічна активність спостерігається серед жінок у віці до 25 років – 37,7% у 2008 р. та 36,5% у 2009 р., вже у віці 25–29 років вона зростає вдвічі.

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

На зниження трудової та економічної активності впливає і низький рівень реальної заробітної плати. Темпи максимального зростання реальної заробітної плати були зафіксовані у 2004 р. – 123,8% (у % до попереднього року), а починаючи з 2005 р. її обсяг зменшувався: у 2005 р. – 120,3%, 2006 р. – 118,3%, 2007 р. – 112,5%, 2008 р. – 106,3%. Кризові явища в економіці вплинули на скорочення реальної заробітної плати у 2009 р. до 90,3%.

«Індекс бідності» показує, що кожен з восьми громадян у найбагатших країнах відчуває тенденцію до зростання масштабів соціальних проблем, що виражається в його довготерміновому або хронічному безробітті, низьких доходах, які є нижчими від національної межі бідності, відсутності фінансових можливостей для придбання житла, а особливо у різкому подорожчанні освіти як засобу майбутнього професійного і людського розвитку.<sup>1</sup>

У багатьох працівників заробітної плати достатньо тільки для того, щоб забезпечити дохід сім'ї на рівні трохи вище прожиткового мінімуму. Будь-яка затримка з отриманням заробітної плати автоматично виводить цих людей за межу бідності. Проте навіть якщо зарплата і виплачується своєчасно, то її рівень дуже низький, а постійна загроза припинення роботи підприємств, кризи неплатежів щоденно нагадує про можливу катастрофу сімейних бюджетів.

Як показує проведене дослідження, на сьогодні існує дефіцит наявних доходів значної частини населення для отримання високоякісних освітніх послуг. Наприклад, якщо у 2009 р. середня заробітна плата у Хмельницькій області становила 1626 грн., обсяг встановленого прожиткового мінімуму з 1 липня – 843 грн., оплата комунальних послуг (при зростанні вартості природного газу для населення з 1 серпня) має не перевищувати 15% доходу домогосподарства (а це становить 244 грн.), то залишається 539 грн., з яких при середній вартості послуг дошкільних закладів на місяць 200 грн. (майже 40%) необхідно сплатити за виховання дитини у дитсадку.

Згідно з чинним законодавством заклади дошкільної освіти фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (табл. 2.9).

---

<sup>1</sup> Суліма Є. М. Джерела глобальної і соціальної нерівності та шляхи подолання поляризації глобального суспільства / Є. М. Суліма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eprints.zu.edu.ua/1520/1/04sempgs.pdf>

Таблиця 2.9

Динаміка бюджетного фінансування освіти в Україні у 2007–2009 рр.<sup>1\*</sup>

(млн. грн.)

| Показник  | 2007 р. | 2008 р. | 2009 р. | Відхилення<br>(2009 р. від<br>2007 р.) |
|---|---------|---------|---------|--|
| Видатки зведеного бюджету України на освіту           | 44333,6 | 60959,4 | 66773,6 | +22440                                 |
| У % до загального обсягу видатків                     | 19,6    | 19,7    | 21,7    | +2,1                                   |
| У % до ВВП  | 6,1     | 6,4     | 7,3     | +1,2                                   |
| Видатки зведеного бюджету України на дошкільну освіту | 5257,7  | 7214,8  | 8325,2  | 3067,5                                 |
| У % до загального обсягу видатків                     | 2,32    | 2,33    | 2,71    | +0,39                                  |
| У % до ВВП  | 0,73    | 0,76    | 0,91    | +0,18                                  |

З табл. 2.9 видно, що обсяг видатків на освіту зведеного бюджету зростає до 66773,6 млн. грн. у 2009 р. проти 44333,6 млн. грн. у 2007 р., що становить відповідно 21,7% та 19,6% від загального обсягу видатків, і 7,3% та 6,1% від обсягу ВВП. Видатки зведеного бюджету на дошкільну освіту також зростають – з 5257,7 млн. грн. у 2007 р. до 8325,2 млн. грн. у 2009 р. У загальному обсязі видатків бюджету частка видатків на дошкільну освіту становить 2,32% та 2,71% відповідно, у відсотках до ВВП вони становили 0,73% та 0,91%.

Отже, останніми роками в Україні спостерігається стабільне зростання обсягів державних видатків на освіту і утримання дошкільних закладів. Проте сьогодні особливої актуальності набуває питання не стільки збільшення обсягів видатків на дошкільні заклади, скільки – формування ефективного механізму державного фінансування системи освіти загалом і дошкільних закладів зокрема, що сприятиме забезпеченню однакового доступу та належної якості дошкільної освіти, повноцінному розвитку дітей, якнайкращому врахуванню їхніх інтересів і потреб. Вирішення проблеми фінансування освіти дітей сприятиме досягненню стабільного соціально-економічного зростання країни, що є ефективним механізмом боротьби з бідністю.

<sup>1</sup> Розраховано на основі даних Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.



## 2.6. Розподіл видаткових повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті подолання бідності в Україні

Забезпечуючи громадян мінімально необхідним рівнем суспільних благ, держава намагається певною мірою подолати явище бідності в країні. Відповідно до вітчизняного законодавства забезпечення мінімальних соціальних стандартів гарантується державою. В Конституції України зазначено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло<sup>1</sup>. Відповідно до демократичних принципів, затверджених у Європейській хартії місцевого самоврядування<sup>2</sup>, що ратифікована в Україні у 1997 р., виконувати соціальні зобов'язання мають ті органи влади, які найтісніше контактують з громадянином. У Бюджетному кодексі України принцип субсидіарності бюджетної системи передбачає, що розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг їхньому безпосередньому споживачеві<sup>3</sup>. Отже, держава гарантує мінімальний рівень життя, однак більшість суспільних благ має забезпечувати місцеве самоврядування. В основному це стосується послуг освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення (у т. ч. забезпечення житлом).

Наука про місцеве самоврядування бере свій початок від спроби відповісти на запитання: чи має територіальна громада та її інституції окрему, відмінну від державної, владу, чи вона виконує функції та повноваження інституцій держави?<sup>4</sup> Науковці багатьох поколінь з часу виникнення перших спілок порушували питання щодо розмежування завдань держави та місцевої влади<sup>5</sup>. Професор Л. Ходській зазначає, що при доволі тісному взаємозв'язку місцевої територіальної влади з державою і при однорідності, а інколи навіть співпаданні цілей місцевої влади і всієї держави, неможливо визначити абсолютне розмежування потреб на загальнодержавні й місцеві. Практичний їхній поділ у кожній

<sup>1</sup> Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К. : Велес, 2007. – 48 с.

<sup>2</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2542-14>

<sup>4</sup> Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування : навч. посіб. / О. Д. Лазор. – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К. : Центр навч. літератури, 2003. – С. 16.

<sup>5</sup> Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000 – С. 11.

державі визначається деякою мірою за принципом «відносної доцільності», доволі часто опираючись на традиції, що склалися історично.<sup>1</sup> А. Марков вважає, що визначити межі діяльності місцевого самоврядування як органу досягнення місцевих інтересів взагалі неможливо. Для цього необхідно запропонувати точні ознаки, за допомогою яких можна було б розмежувати місцеві потреби від державних.<sup>2</sup> Формуючи висновки про взаємовідносини держави і місцевого самоврядування, А. Тимофєєв зазначає, що суттєвої різниці у справах, які належать до компетенції цих інститутів, немає. Держава передає певні повноваження місцевому самоврядуванню, тому їхня діяльність однакова. А. Градовський вважав, що система місцевого самоврядування є внутрішньою системою управління, при якій деякі функціональні обов'язки держави виконує територіальна громада, яка має діяти на правах державної влади, тобто мати можливість реалізувати в дозволеній їй межах «дії влади».<sup>3</sup>

Досвід багатьох держав виробив деякі загальні принципи раціонального розподілу за рівнями влади в державі обов'язків з надання певних послуг і адекватного закріплення за відповідними бюджетами необхідних видаткових повноважень<sup>4</sup>. Реально структура видаткових повноважень залежить від багатьох чинників, і кожна держава намагається напрацювати свій підхід до розподілу цих повноважень за рівнями влади.

Залежно від характеру процесу формування місцевого управління в сучасних умовах утворилися дві основні світові моделі організації публічної влади на місцях – європейська континентальна і англо-саксонська. В межах європейської континентальної моделі місцеві органи влади відіграють важливу роль у вирішенні проблем соціально-економічного та адміністративно-правового характеру, оскільки вона зразу стала об'єктом протистояння між прихильниками і противниками абсолютної монархії, парламентаризму і місцевої влади. Основними рисами англо-саксонської моделі є відносна відокремленість місцевої влади від державної, незалежність від державної влади у вирішенні питань місцевого значення, відсутність на місцях представників

<sup>1</sup> Ходській Л. В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки / Л. В. Ходській. – [4-е изд., перераб. и доп. СПб., 1913. – С. 537.

<sup>2</sup> Марков А. П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства / А. П. Марков. – Изд-во «СОЮЗ» Харьковского Кредитного Союза Кооперативов, 1918. – С. 3.

<sup>3</sup> Прудников А. М. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах : учеб. пособ. [для студ. обуч. по спец. «Юриспруденция»] / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Максютин и др.; под ред. А. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007, – С. 11.

<sup>4</sup> Шевцов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития : финансы, имущество, земля / А. Н. Шевцов. – [3-е изд., испр. и существ. доп.]. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – С. 46

державної влади, які контролюють діяльність місцевих органів. Англосаксонська модель у світовій практиці набула більш широкого застосування, аніж європейська континентальна.

У фінансовій науці сформували три основні теорії щодо функцій місцевих органів влади і, відповідно, розмежувань між завданнями центральної та місцевої влади:<sup>1</sup>

- 1) теорія природних прав людини;
- 2) державницька теорія місцевого самоврядування;
- 3) теорія суспільного-господарського самоврядування (згодом її було названо теорією муніципального дуалізму).

Основною теорії природних прав громади є твердження, що громада як самоврядний територіальний колектив є таким самим повноцінним утворенням, як і держава, і громада як колектив людей виникла раніше, ніж держава. Це означає, що громада має права, які держава їй не надавала, а отже, і не може їх відібрати. Кожен орган місцевого самоврядування має власну компетенцію, яку він самостійно визначає. Держава може впливати на діяльність територіального колективу через законодавство.

Протилежним за змістом є положення державницької теорії місцевого самоврядування. В них стверджується, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Відповідно до цієї теорії орган місцевого самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі. Обсяг функцій та завдань, які мають виконувати органи місцевого самоврядування, визначає державна влада.

Відповідно до суспільно-господарської теорії органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію лише у сфері неополітичних відносин, тобто суспільно-господарських чи, так званих, місцевих справах. Вони вирішуються самостійно без втручання держави. Однак сфера «політичних відносин» повністю підпорядковується державі. Ця теорія надає органам місцевого самоврядування подвійні функції і завдання. У сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування належить до структури державної влади, виконує її завдання, у питаннях місцевих господарських та суспільних справ він діє самостійно поза межами державної влади.

---

<sup>1</sup> Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська. – К. : Центр навч. літератури, 2008. – С. 53

Професор В. Кравченко вважає, що структура розподілу видаткових повноважень залежить насамперед від побудови системи державного устрою в країні. На основі відмінностей федеративних та унітарних країн формуються абсолютно різні моделі розподілу функцій, компетенцій та сфер відповідальності рівнів державної влади та місцевого самоврядування в країнах з унітарним та федеративним державним устроєм.<sup>1</sup> Вважається, що в унітарних державах бюджетна система складається з двох ланок: державного та численних місцевих бюджетів (бюджети міст, сіл, селищ, округів та ін.). У федеративних державах бюджетна система складається з трьох ланок: державного чи федерального бюджету або бюджету центрального уряду; бюджетів членів федерації (провінцій у Канаді, штатів у США, кантонів у Швейцарії, ландів – земель у Німеччині та ін.); місцевих бюджетів. У федеративних країнах державна влада дворівнева, оскільки як сама федерація є державою, так і суб'єкти федерації є державами. Організація місцевого самоврядування у федеративних країнах визначається не федеральною владою, а державною владою суб'єктів федерації. В унітарних країнах центральна влада визначає засади організації місцевого самоврядування. В таких країнах органи місцевого самоврядування безпосередньо контактують з центральною державною владою.

Автори підручника «Бюджетний менеджмент» за загальною редакцією В. Федосова наголошують на тому, що у процесі розподілу видатків можуть застосовуватись два підходи. Перший передбачає розподіл за територіальною ознакою – місцезнаходженням об'єкта фінансування. Другий базується на відомчому підпорядкуванні – фінансування ведеться з бюджету того рівня, до якого належить орган управління, якому підпорядкований об'єкт фінансування.<sup>2</sup>

Варто погодитись із професором І. Луїною, котра вважає, що для формування ефективного та чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування необхідно скласти повний перелік усіх суспільних благ у таких відповідних сферах: обороні; правосудді; внутрішній безпеці; зовнішньоекономічних зв'язках; освіті (у т. ч., початковій, середній, вищій); послуги з охорони здоров'я; будівництві доріг; утриманні доріг різних категорій; транспорті та транспортній інфраструктурі; комунально-побутовій інфраструктурі; будівництві житла; соціальному забезпеченні;

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України : проблеми становлення / В. І. Кравченко. – К. : Вид. дім «KM Academia», 2001. – С. 16.

<sup>2</sup> Бюджетний менеджмент : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафанаова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 99.

соціальному захисті та соціальних пільгах; охороні навколишнього середовища тощо.<sup>1</sup> Тому перед розподілом повноважень потрібно з'ясувати сутність суспільних благ, що повинні надаватися.

В. Дем'янишин вважає, що складний і суперечливий процес розмежування видатків має базуватися на наукових принципах і регулюватися чинним законодавством. Науковець вдало зазначає, що саме принципам розмежування в економічній літературі та правових державних актах не приділяється належної уваги, внаслідок чого практика такого розмежування видатків є недосконалою і зумовлює справедливую критику в Україні.<sup>2</sup>

Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади в нашій державі відображено у Бюджетному кодексі України. Відповідно до цього нормативного документу, видатки на виконання повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на три групи:<sup>3</sup>

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Таким чином, вже розподіленні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можуть передаватися у вигляді делегування, що є вторинним правовим механізмом перерозподілу повноважень. До основних повноважень, делегованих виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення, належать<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – С. 364.

<sup>2</sup> Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монограф. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008 – С. 105.

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2542-14>

<sup>4</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

– забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

– забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

– забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

– надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;

– забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

– вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем);

– забезпечення проведення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

– вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;

– подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;

– вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;

– організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами – на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

– встановлення відповідно до законодавства обсягів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які доглядають за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду та ін.

Актуальним залишається питання фінансування розмежованих видаткових повноважень органами місцевого самоврядування. Фінансування видатків, що належать до першої групи, проводяться за рахунок коштів Державного бюджету України. Видатки, які належать до другої та третьої груп, проводять за рахунок коштів місцевих бюджетів (у т. ч. трансфертів з Державного бюджету України). Видатки, передбачені у другій та третій групах, розмежовуються між рівнями місцевих бюджетів. Види видатків між місцевими бюджетами розмежовуються на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв бюджетні видатки поділяються на такі групи<sup>1</sup>:

1) перша група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів. Видатки цієї групи проводяться з бюджетів сіл, селищ, міст (у т. ч. міст Києва та Севастополя) та їхніх об'єднань;

2) друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Видатки цієї групи проводяться з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим, міст обласного значення, районних бюджетів, міст Києва та Севастополя;

3) третя група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для

---

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2542-14>

окремих категорій громадян, або фінансування програм, яких потребують усі регіони України. Цю групу видатків проводять з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя.

При формуванні місцевих бюджетів враховуються видатки на забезпечення окремих державних повноважень без визначення конкретного джерела фінансових ресурсів на реалізацію відповідних повноважень. Фінансові ресурси визначаються в загальному обсязі ресурсів, переданих органам місцевого самоврядування. Це призводить до часткового фінансування окремих державних повноважень за рахунок відрахувань від регульовальних доходів. Ця форма передачі фінансових ресурсів не дає змогу органам місцевого самоврядування реально отримувати необхідні ресурси в чітко визначеній сумі. Тому фінансуються лише пріоритетні галузі. Однак, незважаючи на недоліки нормативів відрахувань від закріплених доходів, такі форми передачі органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів на забезпечення виконання окремих делегованих державою повноважень набули найбільшого поширення на практиці.

У вітчизняному законодавстві не передбачено, що в результаті реалізації окремих державних повноважень є можливість отримувати надходження у вигляді плати за певні послуги.

Як бачимо, фінансування видатків на соціальні послуги, гарантовані державою, проводиться з місцевих бюджетів, які в сучасних умовах значною мірою забезпечують певний рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок їхніх коштів оплачується праця працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг, допомог і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім громадянам похилого віку, які потребують догляду та ін.<sup>1</sup> Будь-який орган місцевого самоврядування, не залежно від величини його доходної бази, зобов'язаний забезпечити для населення визначений мінімум суспільних послуг гарантованих державою.<sup>2</sup> Тому для визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян на достатній життєвий рівень, які визначені в Конституції України, потрібно встановити державні соціальні стандарти

<sup>1</sup> Місцеві фінанси : підручн. / [О. П. Кириленко та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко – К. : Знання, 2006. – С. 41

<sup>2</sup> Игонина Л. Л. Муниципальные финансы : учеб. пособие / Л. Л. Игонина. – М. : Економисть, 2003. – С. 104



та нормативи. Державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи, або їхній комплекс, на основі яких визначаються рівні головних державних соціальних гарантій.<sup>1</sup> Соціальні стандарти мають бути базовими для розрахунку обсяг місцевого бюджету, необхідного для виконання повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, які гарантує держава. На їхній основі мають формуватися бюджети усіх рівнів та визначатися обсяги основних соціальних гарантій, а саме: мінімальних обсягів заробітної плати та пенсій за віком, різних соціальних виплат і допомог та ін.

Розглянувши основні державні соціальні гарантії та сфери їхнього застосування, бачимо, що держава намагається забезпечити громадян достатнім життєвим рівнем та не допустити проживання громадян нижче гарантованого мінімального рівня (табл. 1).

Головні соціальні гарантії є:

– у сфері освіти: перелік та обсяг послуг, що надаються державними і комунальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти;

– у сфері охорони здоров'я: перелік та обсяг гарантованого рівня медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я;

– у сфері соціального обслуговування: перелік послуг, які надаються закладами соціального обслуговування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів і соціальних фондів;

– у сфері культури: перелік та обсяг послуг, що надаються державними і комунальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти;

– у сфері фізичної культури і спорту: перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами фізичної культури, спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами;

– у сфері транспортного обслуговування: норми забезпечення транспортом загального користування;

– у сфері житлово-комунального обслуговування: соціальна норма житла та нормативи користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії малозабезпеченим громадянам;

---

<sup>1</sup> Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>

– у сфері побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування: нормативи забезпечення населення побутовими послугами, торговельною площею та місцями у закладах громадського харчування.

Однак недоліком державних соціальних стандартів та гарантій є те, що нині на практиці вони повноцінно не реалізуються. Немає розроблених і показників якості надання суспільних послуг при виконанні видатків з бюджетів, що і зумовлює неналежне надання соціальних послуг. Результатом такого становища і є проживання певних громадян нижче гарантованого державою життєвого рівня.

Важливу роль у наданні місцевих суспільних послуг відіграє житлово-комунальна сфера. Трапляються випадки, коли витрати на утримання інфраструктури житлово-комунального господарства становлять більше половини усіх бюджетних коштів відповідного бюджету. Основними пріоритетами житлово-комунальної реформи повинні стати підвищення якості обслуговування і поліпшення стану житлового фонду та інфраструктури житлово-комунального господарства. Головна мета житлової реформи – створення необхідних умов для реалізації громадянами їхніх конституційно визначених прав на житло. Перш за все, це стосується окремих пільгових категорій громадян, що визначаються нормативно-правовими актами України.

Нині доволі складна ситуація спостерігається у сфері фінансування охорони здоров'я. Від рівня забезпечення галузі фінансовими ресурсами значною мірою залежить стан здоров'я населення загалом. З кожним роком зростає кількість хворих з хронічними хворобами, хворих на інфекційні захворювання, одиноких, інвалідів. У результаті цього утворюються певні категорії пацієнтів, яким необхідні медичні препарати щоденно, а фінансової можливості їх купувати самостійно у них не має. Через фінансові проблеми заклади охорони здоров'я не здатні забезпечити в повному обсязі гарантовані державою мінімальні стандарти. Одним із варіантів поліпшення становища у цій галузі може стати запровадження обов'язкового медичного страхування.

Недостатнє фінансування освіти також негативно впливає на потенціал всієї системи освіти. Більшість споруд у цій сфері потребують капітального ремонту. Низький рівень оплати праці сприяє відпливу найбільш кваліфікованих працівників із системи освіти.

Упродовж останніх років спостерігається передача все більшої кількості соціальних видатків до місцевих бюджетів. Зростає також обсяг соціальної інфраструктури, яка перебуває на отриманні місцевих бюджетів, однак фінансова база відповідних бюджетів залишається

недостатньою для повного фінансування видаткових повноважень. Певною мірою на фінансове становище місцевого самоврядування вплинула і фінансова криза. Об'єкти соціальної інфраструктури фізично і морально зношені, що призводить до погіршення якості суспільних послуг. З метою забезпечення мінімальних соціальних стандартів державна влада розробила механізм надання з державного бюджету субвенцій цільового спрямування, однак в більшості випадків місцеві бюджети можуть профінансувати лише заробітну плату працівникам соціальної сфери. Сьогодні ситуація склалася так, що фінансові ресурси не можуть суттєво зрости, тому одним із варіантів поліпшення якості надання суспільних послуг, що надаються за рахунок коштів місцевого самоврядування, є більш раціональне використання наявних фінансових ресурсів. Ефективність видатків з бюджетів залежить і від правильності вибраних пріоритетів фінансової діяльності визначених законодавством. Необхідно напрацювати перелік заходів, у результаті реалізації яких без зростання видаткової частини місцевих бюджетів можливим є збереження в сучасній кризовій ситуації доступності громадянам соціальних послуг не нижче мінімально гарантованого державою рівня. У зв'язку з обмеженням сфери бюджетного фінансування необхідно зосередити увагу і на залученні інвестицій для поліпшення інфра-структури об'єктів, у яких надаються суспільних послуг. Спроби вирішити за рахунок бюджету тільки поточні проблеми ведуть до того, що не вирішуються жодні проблеми і не створюються передумови для повного подолання наслідків кризи.<sup>1</sup>

Нині обсяги бюджетного фінансування надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування не відповідає потребам у ресурсному забезпеченні реалізації відповідних послуг, гарантії надання яких населенню задекларовані державою. Органи місцевого самоврядування демонструють неспроможність забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що не допускав би прожиття громадян нижче гарантованого державою мінімального рівня та відповідав би європейським стандартам. Тому сучасний стан фінансового забезпечення реалізації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування вимагає кардинального реформування.

---

<sup>1</sup> Бюджетний менеджмент : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафанаова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004.–864 с.

## **2.7. Проблематика врахування суспільних інтересів у бюджетному процесі на місцевому рівні**

Процеси посилення демократизації в Україні, виконання міжнародних зобов'язань та перспективи євроінтеграції слугують потужними чинниками розвитку місцевого самоврядування в нашій державі. Неодмінною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є адекватне реформування бюджетної системи та створення умов для організації бюджетного процесу відповідно до сучасних вимог. Винятково важливе значення для налагодження ефективного бюджетного менеджменту в демократичній державі має всебічне залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо акумулювання і витрачання суспільних ресурсів. В іншому разі виникають суттєві перешкоди на шляху досягнення важливих цілей бюджетної політики та різко знижується результативність бюджетних видатків.

Суттєве зростання обсягів місцевих бюджетів в Україні протягом 2005–2008 рр. загалом помітно не позначилося на рівні задоволеності суспільних потреб. Це було зумовлено, на наш погляд, значною мірою невідповідністю інструментів управління місцевими бюджетами вимогам демократичного суспільства та неспроможністю органів управління бюджетом враховувати інтереси людей. Очевидно, що збереження такого становища і надалі зводитиме нанівець усі намагання щодо реальної бюджетної децентралізації, а подальше розширення ресурсної бази місцевих бюджетів не матиме бажаного ефекту.

Ринкові принципи регулювання економічних і суспільних процесів у країні дають змогу органам місцевого самоврядування застосовувати для таких цілей, переважно, місцеві бюджети. Сьогодні представницькі та виконавчі органи влади на рівні сіл, селищ і міст наділені важливими повноваженнями щодо формування та витрачання коштів місцевих бюджетів. Ефективно використовуючи цей важливий фінансовий інструмент, органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на вирішення важливих суспільних проблем територіального розвитку. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки.

Враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці, відомі представники фінансової науки обґрунтовують низку об'єктивних передумов для ефективною реалізації на місцевому рівні алокаційної та частково дистрибутивної функцій суспільних

фінансів.<sup>1</sup> Основною підставою для таких тверджень стало те, що на місцевому рівні влади в умовах демократії є більше передумов для залучення громадськості до бюджетного процесу, що дає змогу повніше врахувати відмінні потреби населення в різних регіонах. При цьому можна досягти зростання граничної згоди кожного індивіда на фінансування додаткових видатків, яка впливає через демократичні процедури на формування влади і її поведінку. Варто зазначити, що цьому сприяє територіальна близькість органів місцевого самоврядування до певної громади. Таким чином створюється сприятливе середовище для одержання місцевою владою повної, оперативної та достовірної інформації про потреби населення. З іншого боку, демократичні способи формування місцевої влади надають територіальній громаді набагато більше важелів впливу на неї, порівняно з тими, які вона може застосовувати до центральних органів влади. В таких умовах вирішального значення для ефективної децентралізації суспільних фінансів і результативності бюджетних видатків набуває наявність сприятливого середовища для реалізації інтересів людей у бюджетній політиці органів місцевого самоврядування.

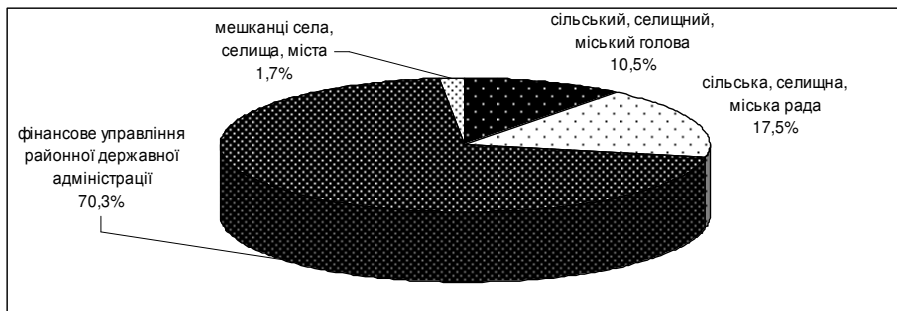
Сьогодні в Україні спостерігається певне відсторонення громадськості від бюджетного процесу, з одного боку, а з іншого – недостатнє врахування органами влади суспільних інтересів при розподілі обмежених фінансових ресурсів. Така ситуація зумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. З метою ґрунтовного дослідження проблеми участі населення в бюджетному процесі проаналізуємо головні результати опитування сільських, селищних і міських голів, проведеного наприкінці 2009 р. – початку 2010 р. коаліцією громадських організацій Тернопільської області «Своє» на основі розробленої автором статті анкети. Варто зазначити, що опитування керівників суб'єктів господарської діяльності широко застосовується в процесі економічного аналізу офіційними установами та неурядовими організаціями як в Україні, так і в багатьох зарубіжних країнах. На нашу думку, опитування керівників органів місцевого самоврядування є джерелом оперативної та достовірної інформації про оцінку їхнього бачення проблеми залучення громадських інститутів до бюджетного процесу. В опитуванні взяли участь 286 керівників органів місцевого

---

<sup>1</sup> Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір : Два протилежні бачення держави / Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масґрейв : пер. з англ. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2004. – С. 105–109; Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебн. / Хорст Циммерманн. – М. : Дело и Сервис. – 2003. – С. 18–27; Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами : опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – С. 21; Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой / Павел Свяневич. – Будапешт : Институт открытого общества, 2003. – С. 11–13.

самоврядування (269 сільських голів, 9 селищних голів і 8 міських голів із дванадцяти районів Тернопільської області), що становить 47% від загальної кількості сільських, селищних і міських голів області.

Підтвердженням слабого впливу громадськості на процес формування бюджету є результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання стосовно впливу різних суб'єктів бюджетного процесу на планування місцевого бюджету. Із чотирьох варіантів відповідей переважна більшість керівників органів місцевого самоврядування (70,3%) віддали перевагу варіанту «Фінансове управління районної державної адміністрації» (рис. 2.15). Лише 17,5% сільських, селищних і міських голів вказали, що найбільший вплив на планування бюджету мають місцеві ради. Ще менше опитаних (10,5%) зазначили, що на планування місцевого бюджету найбільше впливає сільський, селищний і міський голова, які очолюють відповідні виконавчі органи. Як видно з рисунку, лише менше, ніж 1,7% керівників органів місцевого самоврядування визнали найбільшим вплив місцевих мешканців.



**Рис. 2.15. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Який із суб'єктів бюджетного процесу має найбільший вплив на планування місцевого бюджету?»**

Ситуація, на перший погляд, виглядає достатньо парадоксально, оскільки відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право затверджувати місцевий бюджет, вносити зміни до нього, затверджувати звіт про виконання відповідного бюджету належить до виняткових повноважень сільських, селищних і міських рад.<sup>1</sup> Більше того, зазначені місцеві ради утворюють виконавчі комітети, повноваженнями

<sup>1</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Зі змінами і доповненнями станом на 01.01.2010 р. [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&zahyst=4/UMfPEGznhhiU6.ZiQYNpbgHdlt6sFggkRb1c>

яких, зокрема, є складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради й забезпечення виконання бюджету. Результати опитування показують надзвичайно низький вплив територіальної громади (як безпосередньо, так і опосередковано через виборних представників влади) на процеси формування бюджету. Причин цієї проблеми, на нашу думку, є декілька.

По-перше, в структурі видатків місцевих бюджетів переважають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Не дивлячись на те, що на законодавчому рівні закріплено самостійність місцевих бюджетів, а розрахунок обсягів видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів має проводитися лише для визначення суми дотації вирівнювання, на практиці спостерігається значне обмеження автономії місцевого самоврядування у сфері планування місцевих бюджетів. Попри дію згаданих вище законодавчих норм, існують численні підзаконні акти, що регламентують різноманітні норми і правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечувати певну чисельність працівників, розмір заробітної плати і доплат, здійснювати окремі матеріальні видатки та ін.<sup>1</sup> Така нормативно-правова база різко зменшує мотиви для участі населення у процесі формування видатків місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування обмежені у своїх можливостях впливати на значну частину видатків.

По-друге, в нашій країні сформовано стійкі неформальні правила розподілу місцевої влади на «нижчестоящі» і «вищестоящі» за якими сільські, селищні і міські ради багатьма їхніми керівниками сприймаються як «нижчестоящі» відносно районної влади, зокрема райдержадміністрацій. Описана градація утверджується ще й практикою формування бюджетів місцевого самоврядування, за якої лівова частка їхніх доходів формується за рахунок трансфертів із районного бюджету. В таких умовах вирішальний вплив органу місцевого самоврядування на процес планування місцевого бюджету переважно залежить від особистих лідерських якостей сільського, селищного або міського голови.

По-третє, працівники здебільшого сільських рад, дещо менше селищних і міських рад, часто не мають фахової підготовки з фінансових питань, крім того, рівень такої підготовки працівників цих органів місцевого самоврядування нерідко не відповідає сучасним вимогам щодо управління бюджетом. В умовах доволі складного бюджетного законодавства та жорсткої системи державного фінансового контролю

---

<sup>1</sup> Акімова І. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів / І. Акімова, Т. Вахненко. – К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2004. – С. 5.

керівники сільських, селищних і міських рад не відважуються активно проявляти ініціативу у плануванні відповідних місцевих бюджетів, а покладаються на рішення фінансових управлінь районних державних адміністрацій.

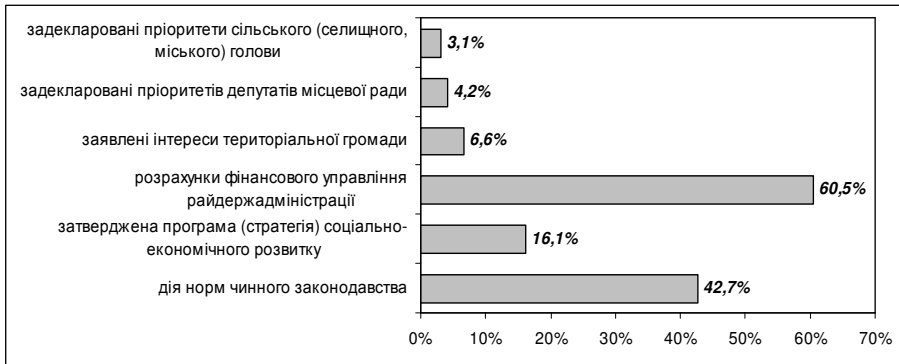
В описаних вище умовах, домінуюча роль фінансового управління районних державних адміністрацій у процесі планування сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення видається цілком природною. Проте, як показали результати дослідження, фінансове управління проводить безпосередні розрахунки обсягів і структури видатків місцевих бюджетів без врахування при цьому реальних потреб територіальної громади. На запитання «Які з перелічених чинників мають значний вплив на формування обсягів і структури видатків місцевого бюджету?» (допускалося декілька відповідей) більшість сільських, селищних і міських голів (60,5%) підтримали варіант «Розрахунки фінансового управління райдержадміністрації», дещо менша кількість керівників вважають, що найбільший вплив на обсяг і структуру видатків має дія норм чинного законодавства (42,7%) (рис. 2.16).

Привертає до себе увагу проблема неврахування реальних потреб територіальної громади від пріоритетів витрачання коштів місцевих бюджетів. Так, лише 16,1% сільських, селищних і міських голів вважають, що формування обсягів і структури видатків відповідних місцевих бюджетів базується на затвердженій стратегії (програмі) соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Дуже мала частка керівників органів місцевого самоврядування відповіли, що домінуючий вплив на планування бюджетних видатків мають: заявлені інтереси територіальної громади (6,6%), задекларовані пріоритети депутатів місцевої ради (4,2%), чи задекларовані пріоритети сільського (селищного чи міського) голови (3,1%).

Зазначене вище дає змогу зробити висновок, що сьогодні громадяни фактично не беруть участі в підготовці та ухваленні рішень у бюджетній сфері. Це різко знижує оцінку населенням діяльності органів місцевої влади, породжує нерозуміння необхідності сплати обов'язкових платежів до бюджету, пасивну поведінку людей у разі неодержання профінансованих з бюджету послуг або одержання таких послуг неналежної якості, спричиняє нераціональну поведінку громадян на виборах, зокрема підтримку передвиборчих програм, в яких пропонуються бюджетні рішення, які матимуть негативні для них особисто наслідки та ін. Підтвердженням сказаного вище є результати соціологічного опитування, проведеного в 2009 р. Центром Разумкова. На запитання «Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки?», лише 4,3% респондентів відповіли, що відчувають, що ці гроші повернуться до них та до їхніх близьких через державні витрати. Натомість 37,9% опитаних думають,



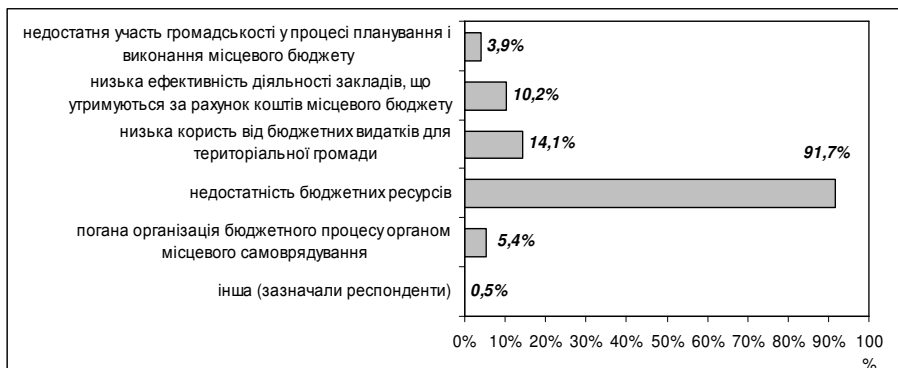
що все одно ці гроші розкрадають чиновники, 28,0% – схильні вважати, що у них відбирають чесно зароблені гроші, а 17,6% – що гроші платників податків не розкрадають, але розподіляють не так, як хотілося б опитаним.<sup>1</sup>



**Рис. 2.16. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання «Які з перелічених чинників мають значний вплив на формування обсягів і структури видатків місцевого бюджету?»**

Проблема недостатньої участі громадськості у процесі планування і виконання бюджету керівниками органів місцевого самоврядування недооцінюється. Так, лише 3,9% сільських, селищних і міських голів вважають цю проблему найвагомішою проблемою бюджетного процесу відповідного населеного пункту (рис. 2.17). Дещо більша частка опитаних до пріоритетних проблем зараховують недоліки управління бюджетом, які непрямо пов'язані з відстороненістю населення від процесу формування і витрачання суспільних ресурсів. Так, 10,8% респондентів найбільшими проблемами схильні вважати низьку ефективність діяльності закладів, що утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету, а 14,5% – низьку користь від бюджетних видатків для територіальної громади. Проте майже всі опитані (91,7%) такою проблемою називають недостатність бюджетних ресурсів. Очевидно, що без відповідного підвищення результативності бюджетних витрат, в тому числі завдяки належному врахуванню інтересів споживачів бюджетних послуг, розширення ресурсної бази місцевого самоврядування не матиме бажаного ефекту для територіальної громади.

<sup>1</sup> Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки? Соціологічне опитування [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=440](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=440)



**Рис. 2.17. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання «Які з перелічених проблем бюджетного процесу у населеному пункті, який Ви представляєте найвагоміші?»**

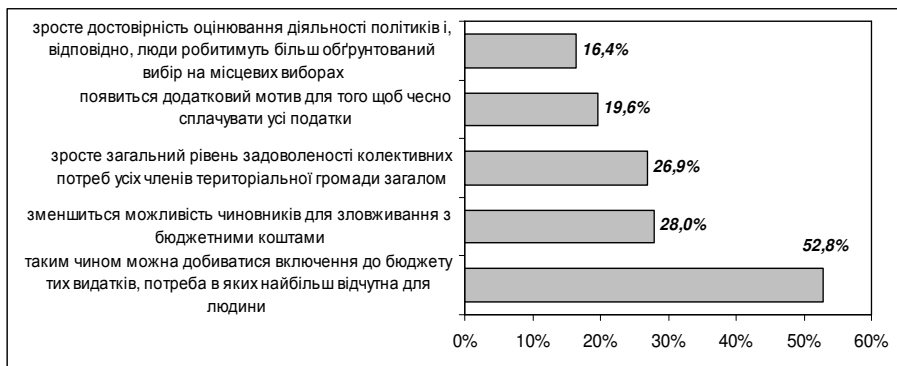
Участь громадян у бюджетному процесі може бути як пасивною, так і активною. Левова частка опитаних сільських, селищних і міських голів віддають перевагу пасивній участі населення у бюджетному процесі. Так, на запитання «Яким чином люди мають приймати участь у процесі формування і виконання бюджету?» більше половини керівників органів місцевого самоврядування (55,6%) відповіли, що вони повинні цікавитися проблемами місцевого бюджету, ще 29,0% опитаних вважають, що люди не мають брати безпосередньої участі в бюджетному процесі, оскільки цю роботу виконують депутати, яким надано відповідні повноваження (рис. 2.18).



**Рис. 2.18. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання «Яким чином люди мають приймати участь у процесі формування і виконання бюджету?»**

Із пропонуванних керівникам органів місцевого самоврядування трьох варіантів звернення до органів влади населення з питань, які стосуються бюджетних проблем, найбільша частка респондентів (23,8%) вважає, що громадяни мають звертатися до органів влади, якщо стають відомі факти, що хтось із людей або підприємницьких структур не сплатив податки до місцевого бюджету. Деяко менше опитаних (19,6%) впевнені, що люди мають звертатися зі скаргами в разі неодержання тих послуг, які фінансуються з місцевого бюджету. Значно менша частка сільських, селищних і міських голів (14,3%) доцільними вважає звернення громадян, в яких повідомляється про те, що хтось із людей не має можливості одержувати послуги, які фінансуються з бюджету. Не схвалюють керівники органів місцевого самоврядування протестної поведінки населення, оскільки лише 8,0% респондентів підтримали участь людей в організованих протестах проти невірнього витрачання коштів місцевого бюджету. В умовах, коли менше, ніж четверта частина сільських, селищних і міських голів вважають, що люди мають звертатися зі скаргами у разі неодержання послуг, які фінансуються з бюджету, складно очікувати налагодження ефективного зворотного зв'язку зі споживачами бюджетних послуг.

Результати відповідей сільських, селищних і міських голів щодо способів участі населення у бюджетному процесі викликають певний подив на фоні відповідей цих самих осіб на запитання «Якого результату можна домогтися в результаті залучення людей до процесу складання і виконання бюджету?». Попри те, що переважна більшість очільників органів місцевого самоврядування відводить людям переважно пасивну роль, більшість з них все ж дуже позитивно оцінює наслідки залучення громадян до бюджетного процесу. Так, 52,8% опитаних вважають, що завдяки своїй участі у процесі складання і виконання місцевого бюджету люди можуть домогтися включення до нього тих видатків, потреба в яких найбільш відчутна для людини. Значно менше респондентів (28,0%) вважає, що участь населення у бюджетному процесі позитивно позначиться на зменшенні можливостей для зловживань чиновників з бюджетними коштами. Майже 27% опитаних вірять, що залучення людей до бюджетного процесу сприятиме зростанню загального рівня задоволеності колективних потреб територіальної громади (рис. 2.19).

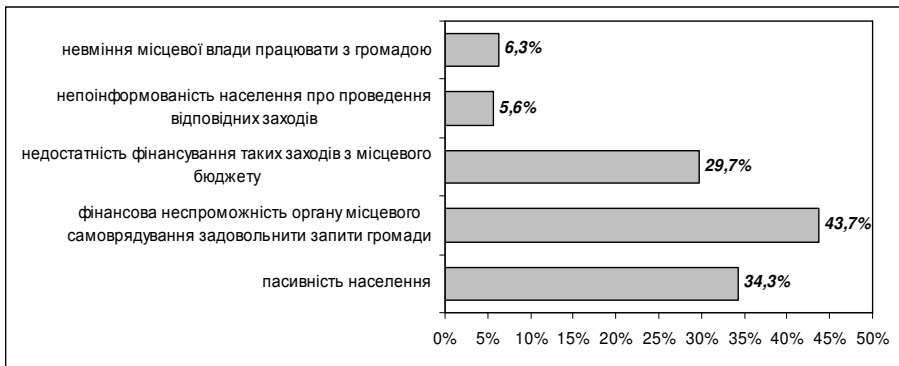


**Рис. 2.19. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання «Якого результату можна домогтися в результаті залучення людей до процесу складання і виконання бюджету?»**

Аналізуючи результати опитування сільських, селищних і міських голів, наведені на рис. 2.19, доводиться констатувати, що лише невелика їхня частка відчуває політичну доцільність залучення громадськості до бюджетного процесу. Лише 16,4% респондентів вважають, що такі заходи сприятимуть зростанню достовірності оцінювання діяльності політиків, і, відповідно, люди робитимуть більш обґрунтований вибір на місцевих виборах. В умовах децентралізації державного управління в Україні та послаблення впливу на місцеву владу центральних владних інституцій, зростає вага політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями. Проте, як показують відповіді сільських, селищних і міських голів, переважна більшість з них належним чином не оцінюють усіх переваг залучення громадськості до управління місцевим бюджетом.

Відповідаючи на запитання про найбільші перешкоди на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу, переважна частина сільських, селищних і міських голів схиляється до пояснення цього об'єктивними причинами, що загалом від них не залежать. Так, 43,7% опитаних вважають, що найбільше заважає участі людей в управлінні бюджетом фінансова неспроможність органу місцевого самоврядування задовольняти запити громадян, ще 34,3% – бачать причиною цієї проблеми пасивність населення, а 29,7% – вважають, що недостатньо фінансуються заходи щодо залучення громадськості до бюджетного процесу (рис. 2.20). Свідченням небажання брати відповідальність на себе є незначна частка опитаних, які стверджують, що найбільшою

перешкодою на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу є невміння місцевої влади співпрацювати з громадою (6,3%), ще менше респондентів (5,6%) відповіли, що причиною проблеми є непоінформованість населення про проведення відповідних заходів.

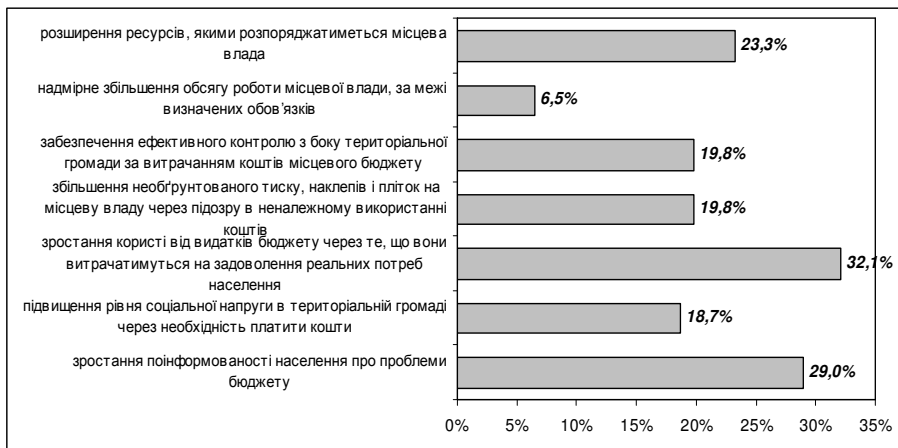


**Рис. 2.20. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Які найбільші перешкоди на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу?»**

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що в умовах, коли керівники органів місцевого самоврядування не відчують достатніх стимулів для залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо бюджету, не варто очікувати самокритичної оцінки відповідних зусиль сільських, селищних і міських голів. Видатки місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, на які витрачається переважна частина ресурсів, здебільшого сприймаються керівниками органів місцевого самоврядування як такі, на які вони не мають впливу, а отже, і не можуть враховувати позицію громади. Таким чином, можна говорити про недосконалість механізму планування видатків на виконання делегованих повноважень, оскільки центральна влада значною мірою визначає обсяги і структуру видатків місцевих бюджетів і недостатньо контролює обсяг і якість відповідних послуг населенню, що могло б спонукати органи місцевої влади до більшого врахування громадських інтересів.

Попри необхідність реформування механізму планування і проведення видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, позитивний вплив на активізацію стимулів органів місцевого самоврядування щодо залучення людей до бюджетного процесу можуть мати ще дві групи чинників: фінансові та адміністративно-консультативні.

Сьогодні існує значний потенціал активізації участі суспільних інститутів у процесі ухвалення бюджетних рішень завдяки запровадженню різноманітних моделей співфінансування важливих проектів за рахунок, зокрема, ресурсів місцевих бюджетів і коштів населення. Як показують результати опитування сільських, селищних і міських голів, існують загалом позитивні очікування від таких заходів. Так, 32,1% опитаних вважають, що залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів матиме позитивний вплив на зростання користі від видатків бюджету через те, що вони витратяться на задоволення реальних потреб населення (рис. 2.21). Ще 29,0% опитуваних вважають, що зросте поінформованість населення про проблеми бюджету, а 23,3% респондентів очікують розширення обсягів ресурсів, якими розпоряджатиметься місцева влада. Ще 19,8% респондентів сподіваються на те, що при цьому буде забезпечено ефективний контроль з боку територіальної громади за витрачанням коштів місцевого бюджету

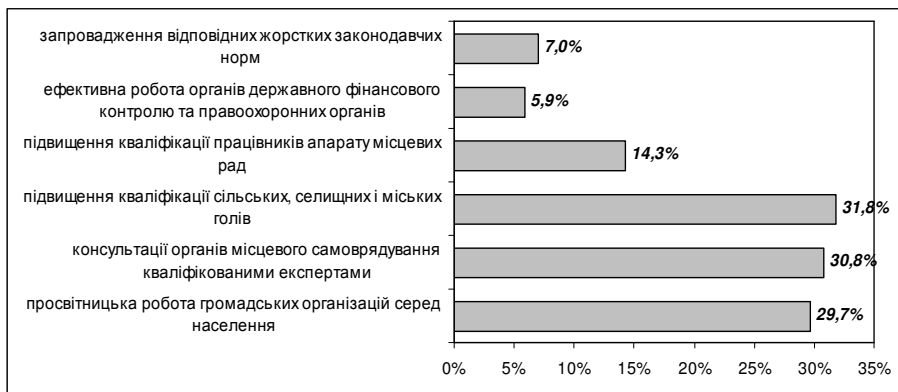


**Рис. 2.21. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Чого варто очікувати від залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів місцевого значення?»**

Частка сільських голів, які очікують збільшення необґрунтованого тиску, наклепів і пліток на місцеву владу через підозру в неналежному використанні коштів становить 19,8%, частка опитаних, які вважають, що

зросте рівень соціальної напруги в територіальній громаді через необхідність платити кошти – 18,7%. Таким чином, кількість сільських голів, які передбачають певні проблеми внаслідок залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету є доволі значною, проте менша, ніж кількість тих, котрі очікують позитивних результатів. Це показує, що за умови вжиття заходів з усунення можливих негативних ризиків такої діяльності, загалом можна очікувати позитивних результатів від участі суспільства у бюджетному процесі. Цьому сприятиме також те, що органи місцевого самоврядування готові виконувати певну додаткову роботу, пов'язану з застосуванням моделей співфінансування. Так, лише незначна частка керівників органів місцевого самоврядування (6,5%) вважає, що в результаті залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів місцевого значення відбудеться надмірне збільшення обсягу роботи місцевої влади за межі визначених обов'язків.

Аналізуючи результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання, що матиме вагомий вплив на підвищення рівня залучення громадськості до бюджетного процесу, не можна не помітити більшої прихильності опитаних до використання консультативних заходів, а ніж до посилення адміністративних дій. Так, найбільше респондентів (31,8%) вважають, що вагомий вплив на підвищення рівня залучення громадськості до бюджетного процесу матиме підвищення кваліфікації сільських, селищних і міських голів, трохи менша частка опитаних (30,8%) схиляється до надання органам місцевого самоврядування консультацій кваліфікованими експертами, а 29,7% – сподіваються, що найбільшого позитивного впливу можна досягти завдяки просвітницькій роботі громадських організацій серед населення (рис. 2.22). Незначна частка опитаних керівників органів місцевого самоврядування (7,0%) вважають, що успіху в залученні суспільства до управління бюджетом можна досягти завдяки запровадженню більш жорстких законодавчих норм і лише 5,9% відповіли, що відповідні позитивні наслідки будуть від ефективної роботи органів державного фінансового контролю та правоохоронних органів.



**Рис. 2.22. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Що матиме найбільший вплив на підвищення рівня залучення громадськості до бюджетного процесу у населеному пункті, який Ви представляєте?»**

Аналіз результатів проведеного дослідження дає достатньо підстав для того, щоб зробити висновок про нерозвиненість демократичних процедур залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. В сучасних умовах, невирішеність цієї проблеми різко знижує результативність усіх заходів щодо розширення дохідної бази місцевих бюджетів та збільшення обсягів бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. Попри своєчасність і гостру необхідність проведення бюджетної децентралізації, її здійснення не матиме бажаних результатів, а подекуди виникнуть додаткові проблеми в управлінні суспільними фінансами, в разі збереження існуючих підходів до управління місцевими фінансами. Враховуючи зазначене, особливої актуальності набуває необхідність радикального реформування бюджетного процесу на місцевому рівні з метою створення такого інституційного середовища, що гарантує захист інтересів громадян в управлінні суспільними ресурсами.

Серед пріоритетних заходів, спрямованих на активізацію участі населення у бюджетному процесі, на нашу думку, має бути забезпечення його належної прозорості та публічності. Для цього потрібно, насамперед, на законодавчому рівні встановити чіткий перелік відомостей про бюджет, які обов'язково мають бути оприлюднені. Важливе значення при цьому має закріплення сучасних ефективних способів і засобів оприлюднення інформації. Невід'ємна роль у наданні громадськості усією необхідною



інформацією про бюджет сьогодні належить інтернет мережі. Зважаючи на те, що сьогодні інформаційно-технічне забезпечення діяльності сільських і селищних рад зазвичай не дає змоги розмістити необхідну інформацію в інтернет мережі, цю функцію, на наше переконання, має виконувати фінансове управління районної державної адміністрації. Вирішення зазначеного завдання сприятиме пришвидшенню темпів формування громадянського суспільства в Україні, спроможного активно відстоювати свої інтереси під час формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Оскільки в структурі видатків місцевих бюджетів домінують видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, подолати відстороненість громадськості від бюджетного процесу неможливо без удосконалення механізму планування і здійснення таких видатків. Передусім доцільно чітко розмежувати компетенцію органів державного управління та органів місцевого самоврядування у сфері надання бюджетних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. При цьому доцільно закріпити за місцевою владою усі повноваження, що стосуються ухвалення рішень щодо витрачання коштів місцевих бюджетів, а центральна влада має бути наділена достатніми повноваженнями для проведення ефективного контролю за доступністю і якістю передбачених бюджетних послуг. Зазначене передбачає поступове запровадження чітких стандартів надання найважливіших суспільних послуг органами місцевого самоврядування, дотримання яких є обов'язкове. Дієвий моніторинг надання бюджетних послуг спонукатиме органи місцевого самоврядування до ширшого залучення громадськості до бюджетного процесу, оскільки це впливатиме на повноту задоволеності потреб суспільства, а отже, і на рівень оцінювання послуг населенням. Крім цього, володіючи необхідною інформацією про бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, люди чіткіше розумітимуть можливості місцевої влади у вирішенні наявних проблем та більш ефективно відстоюватимуть власні інтереси.

Важливе значення для підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у бюджетному процесі має створення можливостей для одержання органами місцевого самоврядування необхідних консультацій. Оскільки Міністерство фінансів України здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету<sup>1</sup>, логічно і доречно функцію консультування сільських і селищних рад, а також

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» № 1837 від 27 грудня 2006 р. Зі змінами і доповненнями станом на 01.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1837-2006-%EF>

міських рад міст районного значення закріпити за фінансовими управліннями районних державних адміністрацій. При цьому варто в окремому нормативно-правовому акті чітко визначити форми консультацій (передбачивши можливість одержання відповідей у телефонному режимі), а також чіткі вимоги щодо термінів надання консультацій, їхню якість і відповідальність за ненадання або надання консультацій на неналежному рівні. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити компетентність працівників органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетом, розвинути їхню спроможність у реалізації повноважень у бюджетній сфері, що сприятиме повнішому врахуванню потреб місцевого населення у бюджетному процесі.

Неможливо вирішити проблему недостатнього залучення громадськості до управління бюджетом без розвитку активних форм участі населення у цьому процесі. Сприятиме вирішенню зазначеного завдання законодавче закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування проводити громадські слухання з питань бюджету не менше, ніж два рази на рік: один раз щодо обговорення проекту місцевого бюджету, а другий – щодо звітування про виконання бюджету. При цьому потрібно передбачити чітку норму, відповідно до якої рішення про затвердження місцевого бюджету не набуває чинності в разі не проведення відповідних громадських слухань.

Необхідною умовою підвищення задоволеності суспільних потреб є забезпечення громадського контролю за доступністю та якістю бюджетних послуг. Для цього, доцільно передбачити норму про публічне звітування всіма головними розпорядниками коштів про заходи, вжиті ними за рахунок коштів місцевого бюджету. Крім цього, мають бути створені належні умови для звернення громадян в разі неодержання або одержання неякісних бюджетних послуг. На нашу думку, доцільно запровадити законодавчу норму, яка зобов'язує усіх надавачів послуг вести книгу для записів скарг і пропозицій громадян. Ведення постійного моніторингу доступності бюджетних послуг, а також усіх звернень людей сприятиме ухваленню необхідних управлінських рішень з метою вирішення наявних проблем.

Враховуючи глибину проблеми недостатньої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевим бюджетом, крім зазначеного вище, доцільно також посилити контроль за дотриманням відповідних законодавчих норм суб'єктами бюджетного процесу. Деякі положення чинних нормативно-правових актів, реалізація яких сприяє більшій участі населення у бюджетному процесі, сьогодні часто

залишаються не реалізованими. Так, потребує прискіпливої уваги, насамперед органів державного фінансового контролю, вимога Бюджетного кодексу України про оприлюднення інформації, що стосується бюджету. На нашу думку, відомості про дотримання цього правила обов'язково мають бути відображені в актах проведення ревізій відповідних місцевих бюджетів. Постійний моніторинг і контроль з боку правоохоронних органів має вестися за своєчасністю та повнотою відповідей органів місцевого самоврядування на інформаційні запити громадян та громадських організацій.

Підсумовуючи проведене дослідження, зауважимо, що сьогодні зберігається надзвичайно висока гострота проблеми недостатньої участі громадськості у процесі складання і виконання місцевих бюджетів. У представленому дослідженні наведено лише основні напрямки необхідних заходів для вирішення цієї проблеми. В подальших наукових розвідках, на наше переконання, варто більш детально приділити увагу удосконаленню інституційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в управлінні бюджетом, що матиме не лише позитивні соціальні наслідки, а й значний економічний ефект.

## **2.8. Бюджетне забезпечення житлових потреб громадян як передумова підвищення якості життя населення**

Однією із найважливіших первинних потреб людини, яка характеризує важливий аспект її матеріального добробуту, є реалізація права на житло. Відсутність комфортних умов проживання і реальних механізмів їхнього забезпечення унеможливають досягнення повноцінного і всестороннього розвитку індивіда, стримують демографічну активність населення, загострюють соціальне напруження у суспільстві і, як наслідок, уповільнюють економічний розвиток країни<sup>1</sup>. Показники задоволення житлових потреб громадян належать до провідних індикаторів рівня життя, а ефективна державна політика у цій сфері виступає чинником досягнення соціальної та економічної стабільності і безпеки. Водночас, кількісний та якісний рівень забезпеченості населення житлом порівняно відповідними соціальними стандартами умов проживання може слугувати одним із критеріїв оцінювання рівня бідності.

---

<sup>1</sup> Киричук Ю. Показник доступності житла як основний критерій ефективності державної житлової політики / Ю. Киричук // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – № 1. – С. 86.

Незважаючи на економічну кризу, яка супроводжувалася також і зниженням обсягів житлового будівництва, за період 1992–2009 рр. загальна площа житлового фонду у державі збільшилася на 139,5 млн. м<sup>2</sup>, або на 15,0%. Однак необхідно констатувати, що для України характерні низькі якісні та кількісні стандарти забезпечення житлових потреб населення. Обсяг житлової площі в розрахунку на одного жителя, який у 2009 р. становив 23,0 м<sup>2</sup>, що на 5,0 м<sup>2</sup> перевищує рівень 1991 р., залишається в 1,5–3,2 разу нижчим за європейські стандарти<sup>1</sup>, а також критично прийнятні показники, визначені методичними розрахунками Міністерства економіки України<sup>2</sup>. При цьому для 7,03 млн. сімей, або 40,9% загальної кількості, цей показник становить менше 13,65 м<sup>2</sup>, що є мінімальною санітарною нормою і може розглядатися як поріг злиденності. В сучасних умовах тільки 5,8% домогосподарств мешкають у будинках, збудованих впродовж останніх 14 років, а 68,8% домогосподарств – у житлі, зведеному за період 1960–1980 рр. З огляду на це вирішення житлової проблеми в сучасних умовах залишається одним із найбільш пріоритетних завдань економічної політики держави, що вимагає ґрунтовних наукових досліджень. При цьому особливі уваги потребують питання пошуку нових ефективних методів фінансування житлового будівництва, що пов'язано зі становленням ринкових відносин і звуженням державного втручання в економічні процеси.

В умовах планової економіки провідна роль у забезпеченні населення житлом належала державі, яка забезпечувала його спорудження і розподіл серед громадян. За рахунок фінансових ресурсів, акумульованих у бюджетах різних рівнів у 80-х роках минулого століття, проводилося будівництво в середньому 3/4–4/5 загального обсягу житла<sup>3</sup>, а кошти індивідуальних забудовників і будівельних кооперативів були додатковими джерелами фінансування. Щорічні обсяги зведення житла при цьому становили 12,7 – 14,0 млн. м<sup>2</sup>.

Перехід до ринкових умов господарювання призвів до різкого зниження ролі прямого фінансування державою житлового будівництва. Практика спорудження житла за рахунок бюджетних коштів та його розподілу згідно зі сформованою чергою виявилася нежиттєздатною в умовах ринкової економіки та економічного спаду 1991–2000 рр. Економічна рецесія і пов'язаний з цим дефіцит бюджетних доходів

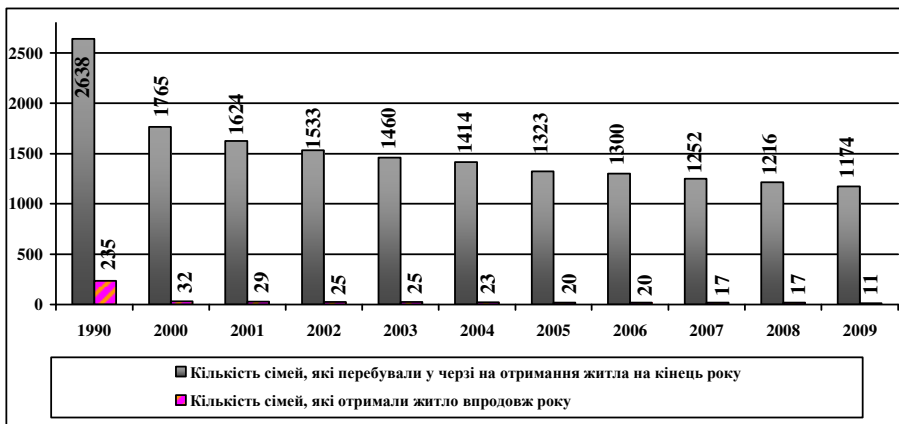
<sup>1</sup> Коваль Н. Проблеми функціонування житлово-комунального комплексу та його вплив на соціально-економічний розвиток України / Н. Коваль // Регіональна економіка. – 2009. – № 4. – С. 198.

<sup>2</sup> Методика оцінки рівня економічної безпеки України / Міністерство економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=97980&cat\\_id=38738](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738)

<sup>3</sup> Введення в експлуатацію житла у 1980–2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ibd/ibd\\_rik/ibd\\_u/ezb\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ibd/ibd_rik/ibd_u/ezb_u.html)

спричинили різке згортання державних капітальних вкладень у житлове будівництво. Водночас, кількаразове падіння реальних доходів населення та його майнова поляризація значно зменшили обсяги введення житла за кошти індивідуальних забудовників. Внаслідок цього за період 1990–2000 рр. щорічні обсяги введення житла в експлуатацію скоротилися у 3,14 разу з 17,45 млн. м<sup>2</sup> у 1990 р. до 5,56 млн. м<sup>2</sup> у 2000 р., а темпи оновлення житлового фонду знизилися у 3,4 разу.

Зниження обсягів бюджетних інвестицій у житлове будівництво спричинило зменшення масштабів безкоштовного забезпечення громадян житлом. Так, у 2000 р. за рахунок коштів держави отримали житло 32 тис. сімей, що у 7,3 разу менше, ніж у 1990 р. Відновлення економічного зростання і збільшення бюджетних асигнувань у житлове будівництво не змінило тенденції – внаслідок підвищення вартості будівельних робіт кількість сімей, які поліпшили житлові умови за рахунок бюджетних коштів у 2001–2009 рр., зменшилася у 2,9 разу до 11 тис. (рис. 2.23). В сучасних умовах обсяги будівництва житла за державні кошти становлять лише 1–1,3% загального обсягу введеної житлової площі.



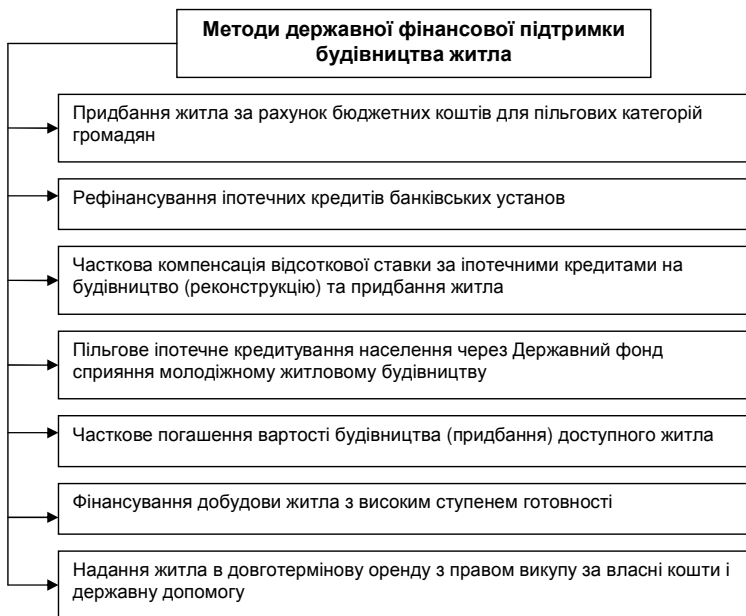
**Рис. 2.23. Динаміка кількості сімей, які потребували поліпшення житлових умов і отримали житло за рахунок бюджетних коштів у 1990–2009 рр., тис. сімей<sup>1</sup>.**

Незважаючи на негативні наслідки, зменшення участі держави у забезпеченні населення житлом має об'єктивне пояснення. В період планової економіки і державної монополії на засоби виробництва, самостійне вирішення житлової проблеми для більшості громадян було

<sup>1</sup> Житловий фонд України у 1990–2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

практично неможливим, що й пояснювало використання схеми будівництва житла за бюджетні кошти і його організованого розподілу. В умовах роздержавлення економіки і звуження її суспільного сектору відмова від такої практики є цілком природною, оскільки держава в цьому випадку має безкоштовно забезпечувати житлом лише окремі пільгові категорії населення та соціально вразливих громадян, тоді як основна частина населення повинна вирішувати житлове питання за рахунок особистих доходів. Водночас, з метою забезпечення доступності житла для широких верств населення і розширення платоспроможного попиту у світовій практиці держава використовує відповідні стимулюючі механізми залучення коштів у житлове будівництво – пільгове іпотечне кредитування, спільне державно-приватне фінансування, здешевлення кредитних ресурсів та ін.

Відповідно до чинного законодавства, вітчизняна модель державної фінансової підтримки житлового будівництва передбачає використання багатьох методів його фінансування і схем забезпечення населення житлом (рис. 2.24). Вони призначені як для організації його надання пільговим категоріям громадян на безкоштовній основі, так і підвищення його доступності для широких верств населення.



**Рис. 2.24. Методи державної фінансової підтримки будівництва житла.**

Для своєчасного забезпечення молодих сімей житлом у 1998 р. за посередництва Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву започатковано реалізацію Програми надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Однак результати її виконання у 1998–2002 рр. можна оцінити як недостатні. За перші п'ять років існування Програми з бюджетів усіх рівнів було виділено лише 225,29 млн. грн., що дало змогу надати кредити 3,97 тис. молодим сім'ям і проінвестувати будівництво 268,72 тис. м<sup>2</sup> житла (табл. 2.10). Водночас лише на квартирному обліку у 2002 р. перебувало 88,5 тис. молодих сімей<sup>1</sup>, що вказує на мізерність бюджетного фінансування Програми.

Таблиця 2.10

**Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування в Україні у 1998-2009 рр.<sup>2</sup>**

| Показники  | Роки  |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
|  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009  |
| Видатки з Державного бюджету України, млн. грн.              | 6,20  | 5,64  | 60,71 | 54,78 | 48,31 | 69,36 | 122,70 | 110,57 | 91,00  | 94,27  | 76,80  | 0     |
| Видатки з місцевих бюджетів, млн. грн.                       | 6,98  | 10,94 | 15,03 | 7,87  | 8,83  | 17,72 | 19,63  | 20,82  | 34,02  | 51,45  | 56,54  | 34,19 |
| Всього видатків з державного та місцевих бюджетів, млн. грн. | 13,18 | 16,58 | 75,74 | 62,65 | 57,14 | 87,08 | 142,33 | 131,39 | 125,02 | 145,72 | 133,34 | 34,19 |
| Кількість наданих кредитів, од.                              | 305   | 348   | 1421  | 1063  | 828   | 1123  | 1601   | 1089   | 646    | 632    | 486    | 127   |
| Обсяг проінвестованого житла, тис. м <sup>2</sup>            | 21,94 | 27,94 | 93,22 | 69,08 | 56,54 | 78,74 | 113,37 | 79,83  | 45,65  | 44,98  | 35,23  | 9,32  |

<sup>1</sup> Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1089 від 29.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molod-kredit.gov.ua>

<sup>2</sup> Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/stats.php>

У 2002 р. розпочато втілення Державної програми забезпечення молоді житлом, розрахованої на період до 2012 р. Вона передбачає залучення на будівництво житла для молоді близько 5,8 млрд. грн., завершення довгобудів загальною площею 1,5 млн. м<sup>2</sup> і забезпечення житлом більше 20 тис. молодих сімей. За умови належного фінансування документом заплановано додатково забезпечити житловими будинками і квартирами ще близько 50 тис. молодих сімей. На першому етапі (2002–2005 рр.) планувалося з державного бюджету виділити 1157,39 млн. грн.; на другому (2006–2009 рр.) – 2551,88 млн. грн.; на третьому (2010–2012 рр.) – 2100,85 млн. грн.<sup>1</sup>. Досягнення запланованих показників відповідно до положень Програми має забезпечуватися через активізацію надання пільгових молодіжних довготермінових кредитів на будівництво і придбання житла, а також суттєве збільшення бюджетних видатків.

Незважаючи на задекларовані цілі, проміжні підсумки виконання Державної програми забезпечення молоді житлом впродовж першого та другого етапів дають підстави стверджувати про її фактичну декларативність. За період 2002–2005 рр. обсяги видатків державного бюджету на ці потреби становили 350,94 млн. грн., або 30,3% від запланованого. На виконання другого етапу Програми з державного бюджету у 2006–2009 рр. було направлено 262,07 млн. грн. коштів, або 10,3% планових завдань. В сукупності видатки бюджетів усіх рівнів на пільгове молодіжне кредитування у 2002–2009 рр. становили 856,21 млн. грн., а за увесь період існування молодіжних житлових кредитів (1998–2008 р.) – 1024,36 млн. грн. Це дало змогу надати кредит 9,67 тис. молодим сім'ям та проінвестувати будівництво 675,84 тис. м<sup>2</sup> житла<sup>2</sup>, що становить 0,9% обсягів введення житла загалом у державі.

Поряд із пільговим кредитуванням у 2004 р. започатковано Програму часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків, наданих молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Період 2004–2005 рр. позначився інтенсивним зростанням кількісних показників виконання Програми – обсяг бюджетних видатків на її реалізацію становив 26,5 млн. грн., що дало змогу укласти 16,94 тис. кредитних угод та залучити 1,83 млрд. грн. банківських ресурсів на інвестування будівництва чи придбання житла для молодих сімей. Однак у 2006 р. запроваджено обмеження, серед яких вимога обов'язкового перебування позичальника на квартирному обліку,

<sup>1</sup> Новіков В. Актуальні питання реформування системи соціального захисту населення / В. Новіков // Україна : аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 9.

<sup>2</sup> Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/stats.php>



зменшення терміну компенсації до п'яти років, скасування додаткових пільг при народженні дітей. Це призвело до різкого скорочення кількості бажаючих скористатися Програмою і втрати самого сенсу її існування. У 2006 р. не було укладено жодної угоди про часткову компенсацію банківських кредитів на будівництво чи придбання житла, а в 2007 р. лише 205 угод, що у 77,1 разу менше, ніж у 2005 р. Водночас, спостерігалось суттєве недофінансування компенсації банківських кредитів, хоча зростання бюджетних видатків на ці потреби у 2006 р. становило майже 4 рази до 99,25 млн. грн. Банківські установи вимагали від позичальників чіткого виконання умов іпотечних договорів, що поставило значну частину учасників Програми у важке фінансове становище. Лише у 2007 р. зростання відповідних видатків бюджету дало змогу погасити заборгованість перед позичальниками і продовжити реалізацію програми. Водночас довіра до держави як до учасника і гаранта виконання Програми була суттєво підірвана, що спричинило скорочення кількості укладених договорів упродовж 2007–2008 рр. (табл. 2.11).

Таблиця 2.11

**Динаміка розвитку часткової компенсації банківських кредитів за рахунок бюджетних коштів в Україні у 2004–2009 рр.<sup>1</sup>**

| Показники                                       | Роки  |         |       |        |      |      |
|---|-------|---------|-------|--------|------|------|
|   | 2004  | 2005    | 2006  | 2007   | 2008 | 2009 |
| Видатки з Державного бюджету України, млн. грн. | 1,5   | 25,0    | 99,25 | 114,24 | 0,10 | 0,07 |
| Обсяг залучених банківських ресурсів, млн. грн. | 95,63 | 1738,03 | 0,00  | 40,45  | 0,16 | 0    |
| Кількість укладених угод, од.                   | 1143  | 15800   | 0     | 205    | 675  | 0    |

Динаміка сукупних видатків бюджетів на забезпечення молоді житлом за усіма програмами вказує, що при запланованих обсягах видатків державного бюджету на їхню реалізацію упродовж 2004–2009 р. у 3709,27 млн. грн. фактичні обсяги фінансування становили на кінець 2009 р. 980,50 млн. грн., або 26,4% від потреби. Учасниками державних програм за увесь період їхнього існування стали 27,49 тис. молодих сімей, що становило 31,0% від кількості тих, хто перебував у 2002 р. на квартирному обліку, і менше 4% молодих родин, які потребують поліпшення житлових умов. При цьому щодо молодіжних житлових програм спостерігається негативна ситуація поступового скорочення

<sup>1</sup> Динаміка розвитку часткової компенсації кредитів комерційних банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/stats2.php>

нових бюджетних видатків при збільшенні обсягів повернення раніше виданих кредитів, що вказує на згорання їхньої реалізації.

Новітня економічна рецесія, спровокована як внутрішніми чинниками, так і впливом глобалізації, в Україні супроводжувалася різким скороченням обсягів житлового будівництва, які становили у 2009 р. 6,4 млн. м<sup>2</sup>, або 61% від рівня попереднього року. Це вимагає пошуку нових форм державної підтримки житлового будівництва з метою подолання кризових явищ у галузі і поліпшення житлових умов громадян. Відповідно до Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» № 800-VI від 25.12.2008 р. поряд з пільговим житловим кредитуванням та компенсациєю банківських відсотків за іпотечними кредитами, передбачено використання таких методів бюджетної підтримки будівництва житла:

- фінансування з бюджетів різних рівнів добудови об'єктів нерухомості з високим ступенем готовності. При цьому бюджетні кошти передбачається виділяти на завершення об'єктів нерухомості зі ступенем готовності більш як 70% для формування фондів соціального та службового житла. В перспективі заплановано поширити дію бюджетного фінансування на об'єкти житлової нерухомості зі ступенем готовності вище 50%;

- надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) житла шляхом часткової сплати його вартості (до 30% вартості);

- надання громадянам житла в довгострокову оренду з подальшим викупом за власні кошти або державну допомогу та ін.<sup>1</sup>

Впровадження нових методів бюджетного стимулювання будівництва житла дасть змогу подолати стагнацію у будівельній галузі і суттєво поліпшити показники забезпеченості населення житловою площею. Зокрема, на реалізацію заходів з добудови житлових об'єктів високого ступеня готовності і часткове погашення вартості житла у 2010 р. зі стабілізаційного фонду Державного бюджету України заплановано спрямувати 1,04 млрд. грн. В поєднанні з фінансовими ресурсами фізичних осіб це дасть змогу залучити до житлового будівництва більше 3 млрд. грн. та спорудити близько 10 тис. квартир. Загалом для завершення об'єктів зі ступенем готовності більше 70% необхідно 5,4 млрд. грн.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» № 800-VI від 25.12.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=800-17>

<sup>2</sup> Уряд розглядає три шляхи фінансування добудови житла [Електронний ресурс]. – <http://ua.korrespondent.net/business/1078221>

Впровадженню нового фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва доступного житла і вирішення на цій основі житлової проблеми має сприяти виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр. Згідно з її результативними показниками за період до 2017 р. за рахунок фінансування з бюджетів різних рівнів, а також залучення приватних фінансових ресурсів заплановано спорудження 16,6 млн. м<sup>2</sup> житла і відповідне поліпшення умов проживання 265,8 тис. сімей.

Згідно з положеннями Програми її реалізація відбуватиметься у три етапи, на першому з яких (2010–2011 рр.) передбачається формування відповідної нормативної бази з питань будівництва доступного житла й апробація нових методів фінансування. Очікувані обсяги фінансування першого етапу Програми становлять 5,3 млрд. грн., в т. ч. 2,44 млрд. грн. бюджетних коштів. Впродовж 2012–2014 рр. передбачається активне спорудження доступного житла, а також проведення реконструкції застарілого житлового фонду, модернізація комунальної інфраструктури. На виконання цих завдань заплановано залучити 28,8 млрд. грн. коштів, з яких бюджетні асигнування будуть становити 9,0 млрд. грн. Третій етап виконання Програми передбачає впровадження нових методів стимулювання житлового будівництва, а його реалізація вимагатиме фінансування обсягом 54,4 млрд. грн., з яких 17,2 млрд. грн. буде виділено з державного і місцевих бюджетів<sup>1</sup>.

Поряд із забезпеченням абсолютних обсягів житлової площі в розрахунку на душу населення, важливим критерієм задоволення житлових потреб громадян і, водночас, одним із об'єктивних показників оцінювання бідності, на наш погляд, є динаміка якісних характеристик житла, тобто обладнання його комунальними зручностями. Наявність мінімально допустимого набору комунальних зручностей є провідною характеристикою якості житла та однією із базових ознак задоволеності відповідних потреб людини. Опираючись на дані офіційної статистики, можна констатувати певне поліпшення характеристик якості житла: рівень охоплення житлової площі водопроводом зріс за період 2001–2009 рр. на 2,6% до 58,7%, каналізацією – з 51,9% до 56,6%, газопостачанням – з 79,9% до 83,0%, гарячим водопостачанням – з 35,0% до 42,3% відповідно. Однак наведені показники дають підстави констатувати про недостатній рівень комфортності житла в Україні та

---

<sup>1</sup> Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки, затверджена Постановою КМУ від 11 листопада 2009 р. № 1249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1249-2009-%EF>

відповідно про низький рівень задоволення житлових інтересів громадян. При цьому варто зазначити, що більш адекватною є оцінка за безпеченості населення комунальними зручностями у розрізі домогосподарств, а не в відсотковому співвідношенні до загальної площі житлового фонду. Зокрема, колектив авторів монографії «Соціальна безпека: теорія та українська практика» звертає увагу на наявність суттєвої диференціації якості житлових умов в розрізі соціальних груп населення, а також території проживання. Вкрай низька комфортність житла характерна для багатодітних домогосподарств, а також тих, які складаються з непрацездатних осіб. Водночас, як зазначають науковці, складною проблемою є низька комфортність житла у сільській місцевості – навіть мінімальні зручності має незначна частина домогосподарств. Зокрема, водоканалом обладнано 20,0% житла сільських домогосподарств (94,0% у великих містах), каналізацією – 18,8% (93,2% у великих містах), газопостачанням – 37,6%, центральним опаленням – 1,4% загальної їхньої кількості<sup>1</sup>.

Поряд із абсолютними показниками комфортності житла оцінювання рівня задоволення житлових потреб громадян, на наш погляд, залишалось б неповним без врахування якісних характеристик умов проживання громадян, які вказують на ефективність роботи системи житлово-комунального господарства. Динаміка основних результативних показників діяльності галузі вказує на поглиблення кризових явищ у цій сфері. За період 2003–2008 рр. загальна протяжність ветхих і аварійних водопровідних мереж збільшилась на 10 тис. км і становить 35% їхньої загальної протяжності, а середній рівень втрат води у мережах збільшився з 29 до 37%. При цьому найбільш критична ситуація характерна для Луганської, Донецької областей, Криму та м. Севастополь. Частка старих і аварійних теплових мереж комунальної енергетики на початок 2008 р. становила 14,5%, причому в Одеській, Чернігівській, Харківській областях, м. Севастополі цей показник був у 1,5–2,5 рази вищим. Особливо в критичному стані перебуває господарство міського електротранспорту: на початок 2008 р. більше 90% загального парку трамвайних вагонів і тролейбусів відпрацювали нормативний термін експлуатації, а в Херсоні, Дніпропетровську, Запоріжжі, Кіровограді, Одесі, Рівному та інших містах цей показник досяг 100%. При цьому варто зазначити, що погіршення якісних та кількісних характеристик роботи галузі спостерігається на фоні

---

<sup>1</sup> Соціальна безпека : теорія та українська практика : монограф. / [І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колот, О. Ф. Новікова та ін.]; за ред. І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колота, В. В. Рогового. – К. : КНЕУ, 2006. – 292 с.

щорічного зростання обсягів бюджетних видатків. Зокрема, за період 2002–2009 рр. на фінансування житлово-комунального господарства з бюджетів усіх рівнів було виділено 40,23 млрд. грн., при цьому лише в останні два роки майже 16,5 млрд. грн. (табл. 2.12).

Отже, можемо констатувати, що збільшення обсягів бюджетних видатків не поліпшує якісних характеристик роботи галузі, підвищення рівня задоволення житлових інтересів громадян. Причини такої ситуації криються у тому, що «левова» частка бюджетних коштів спрямовується на відшкодування збитків підприємств житлово-комунального господарства, спричинених невідповідністю тарифів на послуги собівартості їхнього виробництва.

Таблиця 2.12

**Динаміка видатків Зведеного бюджету України на реалізацію житлових інтересів громадян в Україні у 2002–2009 рр., млн. грн.<sup>1</sup>**

| Показники   | Роки |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Видатки на допомогу у вирішенні житлової проблеми | 2,00 | 1,83 | 2,26 | 1,76 | 1,76 | 2,43 | 2,00 | 1,28 |
| Видатки на житлово-комунальне господарство        | 1,41 | 1,82 | 2,68 | 3,93 | 8,02 | 5,90 | 8,97 | 7,50 |

Вирішити проблеми галузі має Загальнодержавна програма реформування і розвитку житловокомунального господарства на 2008–2012 рр., розроблена фахівцями Міністерства житловокомунального господарства України. Вона передбачає проведення структурних реформ, які дадуть змогу створити нову економічну модель експлуатації та розвитку житлового фонду, забезпечити його надійне і високоякісне обслуговування з урахуванням інтересів споживачів. На реалізацію Програми передбачається виділення з Державного бюджету України 5,75 млрд. грн. коштів, причому основний обсяг фінансування (5,66 млрд. грн.) припадає на реалізацію проектів оновлення житлового фонду та житлово-комунального господарства та на здешевлення кредитів на реалізацію інвестиційних проектів відповідно до пріоритетів програми.

З огляду на вищенаведене доходимо таких висновків та узагальнень:

<sup>1</sup> Звіти про виконання Державного бюджету України за 2002–2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatolog/list?currDir=45096>

1. Становлення в Україні економіки ринкового типу супроводжувалося кардинальною перебудовою механізму забезпечення населення житлом, а також зміною масштабів державної діяльності для житлових потреб громадян загалом. Держава відмовилася від практики масового забезпечення населення житлом за рахунок бюджетних коштів, обмеживши її програмами соціального забезпечення. Водночас, в умовах дерегуляції ринку житла та суттєвого скорочення бюджетних інвестицій нові механізми залучення коштів у житлове будівництво з метою забезпечення його доступності для широких верств населення так і не були створені. Внаслідок цього різко знизилися обсяги спорудження житла і загострення житлової проблеми.

2. Особливо актуальною житлова проблема є для молодих сімей, значна частина яких позбавлена будь-якого житла. Для її вирішення започатковано реалізацію цільових бюджетних програм молодіжного іпотечного кредитування, однак результати їхнього виконання неоднозначні. Внаслідок нестабільності фінансування результативні показники цих програм залишаються недосягнутими, а самі вони набувають характеру декларативних.

3. В умовах стагнації будівельної галузі та кризи на ринку житлової нерухомості особливої актуальності набуває питання пошуку нових ефективних механізмів залучення фінансових ресурсів до житлового будівництва, базованих на засадах поєднання державної підтримки та приватної ініціативи. Найбільш перспективним у цьому плані є запозичення досвіду функціонування будівельних ощадних кас у європейських країнах, використання іпотечних депозитів, часткового погашення вартості житла за рахунок державних коштів та ін. Однак активізація житлового будівництва і вирішення житлової проблеми в Україні, на наш погляд, не можливі без забезпечення послідовності державної політики у цій сфері, безумовного виконання програмованих заходів і стабільного фінансування. Лише за цих обставин програми державної підтримки житлового будівництва матимуть реальний, а не декларативний характер, а їхня реалізація сприятиме підвищенню кількісних та якісних показників задоволення житлових інтересів громадян.

## 2.9. Бюджетно-податкові важелі підтримки сімей з дітьми: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії

Проблема зниження рівня бідності в Україні нерозривно пов'язана із удосконаленням державної політики підтримки сімей з дітьми і особливо багатодітних сімей, які у своїй переважній більшості належать до категорії бідних. Це підтверджують і статистичні дані. Так, в Україні рівень бідності в сім'ях з дітьми до трьох років становить 37,6%, з двома дітьми – 42,0%, багатодітних сім'ях – 76,4%, а в домогосподарствах з подвійним навантаженням, де є діти і безробітні – 40,3%<sup>1</sup>. За даними Державного комітету статистики України, 28,0% домогосподарств з дітьми постійно відмовляють собі у найбільш необхідному, причому із збільшенням кількості дітей цей відсоток зростає: серед домогосподарств з однією дитиною у 2008 р. він становив 27,2%, з двома дітьми – 29,1%, з трьома і більше – 36,2%. А двом відсоткам домогосподарств з дітьми взагалі не вдалося забезпечити навіть достатнє харчування (серед домогосподарств з однією дитиною ця частка становила 1,7%, з двома – 2,2%, з трьома і більше – 5,3%<sup>2</sup>).

Однак сім'я в українському суспільстві завжди була і є тим базовим інститутом, який визначає розвиток окремої особистості у єдності всіх її аспектів – фізичного, інтелектуального, морального, духовного.

Загалом в Україні понад 85% населення проживає у сім'ях. Проте останніми роками ми спостерігаємо негативні зміни як у кількісному, так і якісному стані українських сімей, які є основою вітчизняних домогосподарств. Статистика показує, що з року в рік в Україні зростає питома вага несімейних домогосподарств, тобто домогосподарств, що складаються з однієї особи. Зокрема, якщо у 2000 р. частка одноосібних домогосподарств становила 20,9%, то у 2008 р. – уже 23,7% (табл. 2.13).

---

<sup>1</sup> Інформаційно-аналітичні матеріали до «круглого столу» в Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці «Реалії та перспективи подолання бідності в Україні». – м. Київ, 28 квітня 2010 року.

<sup>2</sup> Розподіл домогосподарств за самооцінкою рівня своїх доходів (Додаток 1) // Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/gdn/sdrsd/sdrsd\\_2008.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/gdn/sdrsd/sdrsd_2008.htm) (дата останньої модифікації 26.08.2009р.)

Таблиця 2.13

**Розподіл домогосподарств України за кількістю членів та наявністю дітей у їхньому складі у 2000–2008 рр., (%)<sup>1</sup>**

| Назва показника  | Роки |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |  |
| Розподіл домогосподарств за кількістю осіб у їхньому складі            |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| <i>одна особа</i>  | 20,9 | 21,0 | 20,9 | 22,4 | 22,4 | 22,2 | 24,6 | 24,0 | 23,7 |  |
| <i>дві особи</i>   | 27,6 | 28,1 | 29,2 | 29,6 | 30,2 | 29,3 | 27,2 | 27,1 | 27,0 |  |
| <i>три особи</i>   | 22,0 | 22,1 | 22,6 | 23,5 | 23,3 | 24,5 | 23,4 | 25,0 | 25,7 |  |
| <i>чотири особи і більше</i>   | 29,5 | 28,8 | 27,3 | 24,5 | 24,1 | 24,0 | 24,8 | 23,9 | 23,6 |  |
| Частка домогосподарств із дітьми до 18 років                           | 43,6 | 42,5 | 41,3 | 38,9 | 37,2 | 37,5 | 37,7 | 37,7 | 37,8 |  |
| Частка домогосподарств без дітей                                       | 56,4 | 57,5 | 58,7 | 61,1 | 62,8 | 62,5 | 62,3 | 62,3 | 62,2 |  |
| Розподіл домогосподарств із дітьми за кількістю дітей у їхньому складі |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| <i>одна дитина</i>   | 61,0 | 61,9 | 62,3 | 64,2 | 65,3 | 68,3 | 65,9 | 68,1 | 70,7 |  |
| <i>дві дитини</i>  | 33,3 | 32,5 | 31,8 | 30,5 | 29,5 | 28,3 | 29,1 | 27,9 | 25,5 |  |
| <i>три дитини і більше</i>   | 5,7  | 5,6  | 5,9  | 5,3  | 5,2  | 3,4  | 5,0  | 4,0  | 3,8  |  |

Причини такої ситуації ми вбачаємо передусім у зменшенні кількості зареєстрованих шлюбів (з 416427 одиниць у 2007 р. до 318199 одиниць у 2009 р.<sup>2</sup>) та доволі великій кількості розлучень (145439 одиниць у 2009 р.<sup>3</sup>, що становить майже половину від кількості офіційно зареєстрованих шлюбів у цьому ж році).

Внаслідок цього в Україні зростає кількість дітей, котрі виховуються у неповних сім'ях. Мабуть, ні для кого не є секретом, що оптимальні умови для виховання і освіти дітей може створити лише повноцінна сім'я, де кожен з батьків вносить свою часточку у розвиток особистості дитини. До того ж, неповна сім'я, як правило, має значно менші доходи, що призводить до відсутності належних умов для отримання дітьми гідної освіти та медичного обслуговування. Також практика показує, що діти з неповних сімей менше підготовлені до майбутньої трудової діяльності.

<sup>1</sup> Характеристика домогосподарств України у 2000–2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvvg\\_rik/dvvg\\_u/harakt2006\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvvg_rik/dvvg_u/harakt2006_u.htm) (дата останньої модифікації: 06.08.2009р.)

<sup>2</sup> Основні демографічні показники України // Експрес-випуск «Демографічна ситуація в Україні у 2009 році» від 17.02.2010р. № 36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2010/02\\_10/36.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2010/02_10/36.zip)

<sup>3</sup> Там само.



За твердженням фахівців, «рівень зайнятості серед підлітків прямо пропорційний величині сімейного доходу та рівню освіти батьків. Діти з неповних та малозабезпечених сімей, котрі, здавалося б, об'єктивно мають найбільш серйозні стимули до працевлаштування, виявляються найменш успішними у пошуках роботи»<sup>1</sup>.

Упродовж усіх років незалежності в Україні спостерігається неухильне зменшення чисельності населення з одночасним зростанням частки осіб пенсійного і передпенсійного віку. Експерти б'ють на сполох, стверджуючи, що частка осіб непрацездатного і молодшого працездатного віку (до 29 років) у найближчі двадцять років зменшиться з 39 до 29%<sup>2</sup>.

На погіршення демографічної ситуації, окрім несприятливих екологічних (забруднення навколишнього природного середовища) та частково економічних (зубожіння значної частини населення) чинників, суттєво впливають масштабні зовнішні міграційні процеси серед працездатного населення репродуктивного віку (за твердженням фахівців, за межами України перебуває від 4 до 7 млн. осіб<sup>3</sup>), а також нівелювання сімейних цінностей у результаті поширення урбанізаційних процесів, які провокують падіння престижу інституту сім'ї.

Внаслідок цього останніми роками в Україні спостерігаємо чітко виражену тенденцію зростання частки бездітних сімей та сімей з однією дитиною. Матеріали Державного комітету статистики України свідчать, що неухильно зростає питома вага домогосподарств без дітей (з 56,4% у 2000 р. до 62,2% у 2008 р.), а також домогосподарств, у складі яких є лише одна дитина (з 61,0% у 2000 р. до 70,7% у 2008 р.) з одночасним зменшенням частки домогосподарств, що мають у своєму складі двох дітей (з 33,3% у 2000 р. до 25,5% у 2008 р.) або трьох і більше дітей (з 5,7% у 2000 р. до 3,8% у 2008 р.). Цифри й справді вражають і, безумовно, вказують не лише на значні економічні проблеми у недалекому майбутньому, пов'язані з процесом старіння населення, але й про реальну загрозу самому існуванню українського етносу.

Проте з усіх перелічених вище причин, які призвели до погіршення демографічної ситуації в Україні, ми виокремимо, на наш погляд, одну з найважливіших – не просто знецінення морально-етичних компонент формування сучасної сім'ї, але й неврахування економічних домінант її

<sup>1</sup> Никольская Г. Семья в условиях постиндустриального общества (на примере США) / Г. Никольская // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 8. – С. 73–74.

<sup>2</sup> Накай А. І. Реформування податку з доходів фізичних осіб у контексті вимог сталого розвитку / А. І. Накай // Науковий вісник Національної академії Державної податкової служби України. – 2004. – № 3 (25). – С. 80.

<sup>3</sup> Гайдучський А. П. Масштаби доходів українських трудових мігрантів / А. П. Гайдучський // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 96.

розвитку, що в теперішніх умовах є недопустимим, адже ринкові відносини, які постійно удосконалюються у виробничій, фінансовій та іншій сферах, сьогодні активно проникають і у сферу сімейно-шлюбних відносин.

При порівнянні двох сфер – виробничої і сімейної – з точки зору отримання особистого доходу виявляється, що вкладення коштів у власну освіту, здоров'я, кар'єрне зростання приносять у грошовому еквіваленті значно більший дохід, є більш вигідними інвестиціями, ніж затрати часу, матеріальних та духовних зусиль, спрямованих на повноцінний розвиток сім'ї та виховання дітей.

Сьогодні в Україні материнство не приносить матеріального достатку. Більше того, народження і виховання дитини, як правило, зменшує рівень добробуту сім'ї, стримує підвищення кваліфікації, забирає час, який можна було б витратити на самоосвіту і саморозвиток, збільшує домашні клопоти і матеріальні проблеми. Відтак сім'я стає непотрібною перепорою для професійного зростання. Відбувається процес зубожіння сім'ї, деградація сімейних цінностей, що може призвести врешті-решт до самоліквідації українського суспільства.

Якщо замислитися над сутністю цієї проблеми, то можна зрозуміти, чому багаті країни Європи і Північної Америки (які також не позбавлені аналогічних нашим демографічних проблем) будують свою міграційну політику таким чином, щоб залучати з країн, що розвиваються, найбільш обдаровану і кваліфіковану молодь. Крім цього, у зарубіжних країнах упродовж багатьох десятиліть існує комплексна сімейна політика, спрямована на підтримку і захист сім'ї як найважливішого соціального інституту.

Вирішення проблеми низької народжуваності для розвинених держав полягає у тому, щоб переконати молодих людей, котрі мають намір взяти шлюб і народити дітей, що держава підтримує їх у цій суспільно важливій справі.

Так, у європейських країнах заходи, пов'язані із реалізацією сімейної політики, дають можливість жінкам приділяти більше уваги сім'ї та вихованню дітей, звільняючи на певний час від необхідності працювати заради заробітку. Серед європейських країн найбільше коштів на реалізацію сімейної політики виділяють Данія і Люксембург (близько 4% ВВП), а найменше – країни Південної Європи, Балтійські країни, а також Мальта і Польща (біля 1% ВВП)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Евростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

За світовими стандартами в Україні виплачують доволі непогану одноразову допомогу при народженні дитини (першої – 12,5 тис. грн., другої – 25,0 тис. грн., третьої – 50 тис. грн.). Більшою вона є лише у кількох країнах. Зокрема в Австралії при народженні дитини батьки отримують 4 тис. австралійських доларів (3075 дол. США), причому третину цієї суми держава виплачує одразу після народження дитини, а решта дві третини – упродовж перших двох років життя дитини. Загальна сума виплат в Ірландії становить 1905 дол. США і виплачується трьома однаковими частинами – після народження, в 4 і в 12 років. У Люксембурзі вся сума (1740 дол. США) виплачується в перший рік після народження дитини. Така сама система працює і в Ліхтенштейні, однак загальна сума там близька до української – 2100 швейцарських франків або 1690 дол. США<sup>1</sup>.

Словенія – єдина європейська країна, де цей вид допомоги (на рівні приблизно 2-х середніх зарплат) виплачується винятково дитячими товарами.

У Нідерландах, Норвегії, Ісландії, Швеції й Монако немає такого виду допомоги як «одноразова допомога при народженні дитини», натомість надаються значні регулярні виплати (тому батьки, які народжують дітей, порівняно зі своїми сусідами в ЄС, нічого не втрачають). У деяких країнах держава підтримує лише тих батьків, які наважилися на народження другої, третьої й наступних дітей. Наприклад, у Сербії немає грошових виплат при народженні першої дитини, а за другу батьки отримують близько 1000 дол. США, за третю – 1800 дол. США, четверту – 2400 дол. США<sup>2</sup>. У Латвії при народженні другої дитини до суми, що видається на першу дитину (296 латів або 421 євро), з 2006 р. доплачують 100 латів (142,3 євро), при народженні другої дитини доплата збільшується до 150 латів (213,4 євро), при народженні третьої дитини і наступних – до 200 латів (284,6 євро)<sup>3</sup>.

В Росії мати, що народила другу дитину після 1 січня 2006 р., отримує гроші на спеціальний рахунок і може витратити їх після 2010 року лише на певні цілі (освіта дітей, поліпшення житлових умов сім'ї або як додаток до власної пенсії).

---

<sup>1</sup> Евростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>2</sup> Коломієць О. О. Державна політика економічної підтримки сімей з дітьми: порівняльний аспект / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 106.

<sup>3</sup> Права на пособие по рождению ребенка, пособие на уход за ребенком и государственное семейное пособие [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bm.gov.lv/rus/gosudarstvennaa\\_politica\\_semiji\\_poleznaa\\_informacia/?doc=1168](http://www.bm.gov.lv/rus/gosudarstvennaa_politica_semiji_poleznaa_informacia/?doc=1168) (сайт Министерства по делам детей и семьи Латвийской республики)

У Франції при народженні третьої дитини мати або батько мають право на річну відпустку, протягом якої держава, окрім усіх інших виплат і допомог, виплачує 750 євро щомісячно.

У деяких країнах (Сінгапурі, Канаді, Великобританії, Уганді) існують механізми фінансового забезпечення дітей у майбутньому. В Сінгапурі при народженні третьої дитини для неї відкривається спеціальний банківський рахунок, на який батьки можуть переказувати гроші упродовж перших 6 років життя дитини. Після цього сума (до 6 тис. сінгапурських доларів або 3,9 тис. дол. США) подвоюється за рахунок коштів державного бюджету<sup>1</sup>.

Європейські країни з найбільшим рівнем народжуваності – Франція і Ірландія – понад 85% державної допомоги виплачують у грошовій формі. У Франції і Люксембурзі основна частина допомоги надається у вигляді податкових знижок, обсяг яких збільшується зі зростанням заробітної плати.

У Греції, Іспанії, Італії держава надає допомогу тільки тим сім'ям з дітьми, які, на її думку, цього потребують. В інших країнах – членах ЄС – система виплат на дітей має універсальний характер, і обсяг таких виплат не залежить від доходів сімей. Водночас у Франції, Ірландії, Португалії й Великобританії бідні сім'ї отримують ще й спеціальну соціальну допомогу, яка залежить від доходу сім'ї. У Фінляндії, Великобританії й Ірландії (європейські лідери за рівнем народжуваності) уряд також додатково і доволі щедро підтримує одиноких батьків, особливо за умови, якщо вони працюють. В інших країнах такі доплати відносно незначні. І тільки в Греції одинокі батьки менш забезпечені державою, ніж сімейні пари<sup>2</sup>.

Після досягнення трьохрічного віку тільки у Бельгії та Франції діти мають можливість безкоштовно відвідувати дошкільні заклади, у Данії та Німеччині плата за них доволі помірною (близько 3% від середньої заробітної плати). У Греції дитячий дошкільний заклад коштуватиме батькам близько 36% від їхньої середньої заробітної плати, а у Великобританії – 23%<sup>3</sup>.

Найбільш повний комплекс засобів, спрямованих на збільшення народжуваності, працює у Франції. Держава надає сім'ї підтримку не одноразовою виплатою при народженні дитини, а постійно, тобто доти,

<sup>1</sup> Коломієць О. О. Державна політика економічної підтримки сімей з дітьми: порівняльний аспект / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 106.

<sup>2</sup> Сакевич В. Семейная политика в странах Европейского союза / Виктория Сакевич // Население и общество. – 2006. – № 34. – С. 4.

<sup>3</sup> Коломієць О. О. Державна політика економічної підтримки сімей з дітьми: порівняльний аспект / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 107.

доки батьки займаються її вихованням. Фінансові витрати на пологи повністю відшкодовує медична страховка навіть у випадку, коли працює тільки один з батьків дитини. Батьки дитини з дня її народження до трьох років отримують 150 євро кожного місяця, незалежно від статків сім'ї. Якщо в сім'ї двоє дітей, то до моменту досягнення ними повноліття батьки отримують по 100 євро на місяць (зазначена сума зростає зі збільшенням кількості дітей). Ця виплата також не залежить від доходів батьків, оскільки уряд не вважає ці гроші допомогою, а бачить у них компенсацію витрат на народження і виховання дітей.

Іншим видом державної компенсації у Франції є заробітна плата людині, котра доглядає за дитиною (няня, вихователь). Батьки також мають можливість поєднувати користування послугами няні з відвідуванням дитиною дошкільного закладу. У випадку, якщо батьки не задоволені роботою розгалуженої мережі муніципальних дитячих садочків та ясел, вартість приватних дошкільних закладів списується з оподатковуваної бази батьків. Крім того, чим більше дітей у сім'ї, тим менше витратитиме ця сім'я на виплату найбільших податків – на доходи і на нерухомість. Така система дозволяє сім'ям з дітьми мати у вільному користуванні більше коштів, заохочує до багатодітності численних представників середнього класу. Для малозабезпечених сімей з дітьми існують додаткові види допомоги у «дитячому пакеті», але вони доволі незначні.

Найбільше, на думку експертів, на зростання народжуваності у Франції, впливає соціальна політика держави, спрямована на надання можливості успішного поєднання трудової діяльності і материнства. Декретна відпустка з повним збереженням заробітної плати становить 20 тижнів при народженні першої дитини і збільшується з появою наступних. Якщо після народження третьої дитини мати не має можливості продовжувати трудову діяльність, то протягом року вона отримуватиме від держави близько 1000 євро на місяць. Як наслідок, три чверті французьких жінок, які мають двох і більше дітей, продовжують працювати, а загальний рівень зайнятості серед жінок у віці 25–49 років становить 8%<sup>1</sup>.

У Швеції найбільш поширеною є програма допомоги сім'ям з дітьми в обсязі 950 шведських крон на кожну дитину, причому ця допомога не оподатковується. Для сімей з трьома і більше дітьми обсяг зазначеної допомоги збільшується.

---

<sup>1</sup> Коломієць О. О. Державна політика економічної підтримки сімей з дітьми: порівняльний аспект / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 108–109.

Дошкільна освіта – платна, але оплата є невисокою для працюючих батьків при розгалуженій мережі муніципальних дошкільних закладів і високій якості дошкільної підготовки в них, що забезпечується завдяки посиленому субсидюванню дитячих садків місцевою владою. З 2001 р. право на отримання підготовки в таких закладах поширилося і на дітей безробітних батьків. Уряд повністю фінансує навчання у класах дошкільної підготовки, відвідування яких добровільне для дітей і безкоштовне для їхніх батьків. Після 1996 р. уряд встановив граничний рівень оплати, яку можуть брати органи місцевого самоврядування за навчання дітей у дошкільних закладах, а з 2003 р. навчання дітей у віці 4–5 років стало безкоштовним. Таким чином, завершився процес інтеграції дошкільного виховання у систему безкоштовної загально-обов'язкової освіти.

Особливе місце в соціальній політиці Швеції посідає матеріальна допомога самотнім матерям. Деякі з них можуть отримувати як допомогу, що надається системою гарантованої підтримки, так і допомогу на утримання житла відповідно до рівня доходів. Однак, коли суми першого і другого видів допомоги не вистачає, матері-одиначки можуть звернутися за соціальною допомогою. За даними Національної ради із соціальних питань Швеції у 2002 р. 23% матерів-одиначок отримували соціальну допомогу не менше 1 разу на рік (це у 4 рази перевищує допомогу всім домогосподарствам країни). Причому допомога на дитину зростає з її віком, і самотні дорослі члени домогосподарства отримують більшу допомогу (у перерахунку на одну особу), ніж одружені<sup>1</sup>.

Найбільш поширеними методами допомоги сім'ям у США є різноманітні пільги. Так, законний шлюб надає американському подружжю численні переваги і права (податкові пільги, знижений рівень виплат при придбанні медичних страховок, при спільній купівлі автомобілів, авіаквитків, оплаті готелів і туристичних путівок, право на отримання пільгових кредитів при купівлі нерухомості, право на усиновлення дітей тощо<sup>2</sup>).

Соціальна політика у США не заохочує жінок займатися винятково вихованням дітей або скорочувати робочий час. Вся система соціального забезпечення побудована таким чином, що тільки зайнятість обох дорослих членів сім'ї забезпечує їй достойне існування – збільшення

---

<sup>1</sup> Международный опыт организации системы социальной помощи (на примере пяти стран). – Международная Организация Труда, 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ilo.ru/publications/social\\_protection\\_ru.htm](http://www.ilo.ru/publications/social_protection_ru.htm)

<sup>2</sup> Никольская Г. Семья в условиях постиндустриального общества (на примере США) / Г. Никольская // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 8. – С. 79.

доходів, кар'єрні перспективи, медичне і пенсійне страхування. Наразі США – єдина країна, в якій немає спеціального федерального законодавства, що регулює надання відпусток жінкам у зв'язку з вагітністю і пологами. Прийнятий у 1993 р. Закон про відпустки за сімейними і медичними обставинами передбачає надання 12-тижневої неоплачуваної відпустки через медичні причини: вагітність і пологи; турбота про новонародженого; про хвору дитину, чоловіка (жінку) і батьків; серйозна хвороба самого співробітника. Щоб отримати таку відпустку, необхідно пропрацювати на цьому підприємстві не менше 12 місяців, відпрацювати не менше 1250 годин у поточному році. Закон обов'язковий лише для середніх і великих підприємств з кількістю працюючих не менш як 50 чоловік і поширюється лише на близько 60% зайнятих у приватному секторі і державних службовців<sup>1</sup>. Водночас, у приватних фірмах існують індивідуальні програми підтримки сім'ї, що охоплюють відпустки через сімейні обставини, гнучкий графік роботи, можливість працювати неповний робочий день, компенсацію оплати дитячих дошкільних закладів, при цьому оплачувані відпустки у зв'язку з вагітністю і пологами існують лише в найбільших компаніях.

Спеціальний закон про податкові пільги для сімей, що мають дітей віком до 17 років було прийнято тільки в 1997 р. Завдяки цьому закону сім'ї з дітьми мали можливість отримати пільговий кредит (скоротити свої пільгові зобов'язання) на 500 дол. США щорічно (на кожну дитину). Такий захід був спричинений тим, що політика держави щодо сімей не сприяла народженню в них дітей, і в 1995 р. частка американських бездітних домогосподарств досягла рекордної для світу позначки – майже 17% (в Європі таких сімей на той час було близько 12%). У 2001 р. Конгрес США ухвалив Закон про економічне зростання і координацію у зниженні податків, який передбачав поступове (до 2010 р.) зростання пільгового кредиту на дитину до 1000 дол. США. Більшість американців користуються також і непрямими, проте не менш очевидними, фінансовими перевагами від наявності дітей: передаючи цінні папери в подарунок дітям, батьки уникають обкладання їх податками (якщо дохід не перевищує 30000 дол. США на рік), діти також платять найнижчий податок на прибуток з дивідендів. Зберігаючи гроші на спеціальному рахунку на навчання дітей, батьки також частково уникають оподаткування<sup>2</sup>.

Таким чином, практика показує, що найбільш успішними в сімейній політиці є країни, які впроваджують її наполегливо упродовж тривалого

<sup>1</sup> Никольская Г. Семья в условиях постиндустриального общества (на примере США) / Г. Никольская // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 8. – С. 79.

<sup>2</sup> Как налоговое законодательство влияет на рождаемость в США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jerelo.com.ua/ru/business/2006/12/21/12482>

періоду часу, а не намагаються досягти найбільшого ефекту за найменшу ціну. Незважаючи на відсутність доказів щодо позитивного впливу сімейної політики на народжуваність, уряди багатьох країн розробляли спеціальні програми і реалізовували їх навіть у разі відсутності швидкого відчутного ефекту. Адже переконатися у правильності реалізації будь-якого виду соціальної політики можна тільки через кілька років або навіть десятиріч. Наприклад, Франція стала на шлях стимулювання народжуваності після прийняття Сімейного кодексу в 1939 р. Після другої світової війни Шарль де Голль створив і очолив Раду з народонаселення, було створено Інститут демографічних досліджень і впроваджено комплекс заходів зі стимулювання народжуваності. Хоча це не призвело до блискавичного ефекту, проте з часом природне зменшення населення змінилося на природній приріст, що останніми роками майже забезпечує заміщення поколінь.

Позитивний приклад намагаються наслідувати й інші країни, особливо східноєвропейські, де не нормалізувався рівень народжуваності після його падіння в 90-х роках минулого століття. До країн, в яких законодавство спонукає до народження дитини, дослідники британської *Financial Times* відносять Естонію, де один з молодих батьків (батько або мати) може отримувати протягом року після народження дитини свою повну заробітну плату за останнім місцем роботи, але не більше 1200 євро (три середніх зарплати в країні<sup>1</sup>). Крім того, з початку 2004 р. існує спеціальна програма погашення державою кредиту на освіту для молодих батьків. Студенти, що народили своїх дітей у 2003–2004 рр. або пізніше, мають право подати клопотання до департаменту соціального страхування про часткове погашення своїх кредитів державою. Батько або мати однієї дитини можуть подати клопотання про погашення 50% свого займу. У разі появи кожної наступної дитини держава додатково компенсує 50% від залишку суми кредиту, у разі народження двійні – 75% від всієї суми одразу, трійні – 100% суми<sup>2</sup>.

У 2004 р. уряд Чехії знизив податки для сімей з дітьми. Було прийнято відповідний закон, який дозволив спільне оподаткування доходів подружжя, встановив податкові пільги на дитину (230 дол. США на момент прийняття) і систему податкових бонусів. У разі, якщо чоловік – батько двох дітей – отримує середню зарплату (600 дол. США), а жінка

<sup>1</sup> Литвинюк А. Кредит на трійню // Молодежь Эстонии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moles.ee/04/Jan/21/4-1.php>

<sup>2</sup> Куус Агнес В Эстонии родилось рекордное число детей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rus.postimees.ee/030107/dlavnaja/estonija/tallin/10072.php>



не працює, то сумісне оподаткування дозволяє їм економити 380 доларів на рік, а якщо в сім'ї з'являється ще одна дитина – 460 дол. на рік<sup>1</sup>.

Сьогодні в Україні одноразова допомога при народженні дитини є єдиним помітним засобом допомоги сім'ям з дітьми. Тим не менше, він не виконує функції економічного стимулювання народжуваності, якщо брати до уваги те, що до досягнення дитиною 3-х років сім'я не тільки має додаткові витрати у зв'язку зі своїм поповненням, але й недоотримує кошти через те, що один із її працездатних членів (частіше мати дитини) вимушений тимчасово припинити трудову діяльність, а щомісячні виплати на дитину навіть не покривають її прожитковий мінімум. Таким чином, система чинних в Україні виплат на дитину не виконує навіть компенсаційної функції. Практика доводить, що програми економічного стимулювання народжуваності ефективні у разі значних фінансових стимулів батьківства (наприклад, у Франції), або якщо фінансова допомога спрямовується на окремі верстви населення (молодих батьків, як в Естонії) і підкріплюється додатковими засобами (широка мережа дошкільних закладів, доступні освіта і медичне забезпечення тощо). Рівень народжуваності 1,24 дитини на одну жінку репродуктивного віку, що існує нині в Україні, не просто один із найнижчих у світі, це – об'єктивний результат неефективної сімейної політики, що не тільки не стимулює до багатодітності, але й не сприяє реалізації вже наявних репродуктивних настанов. В нашій країні є потенціал для підвищення цього показника, проте немає умов для його розкриття.

Тому вважаємо, що українське суспільство має бути зацікавленим у тому, щоб сім'я і надалі виконувала свою основну функцію – відтворення людського капіталу. Уряд повинен турбуватися не лише про економічні проблеми, але й звернути увагу на найважливішу «комірку суспільства», в якій формується майбутнє нації, – сім'ю. Для цього у розпорядженні уряду є бюджетні, кредитні та податкові важелі.

Окреслені вище невітніші тенденції мають стати об'єктом пильної уваги з боку владних структур для вжиття негайних і, що найважливіше, дієвих заходів щодо стимулювання народжуваності та підвищення соціального й економічного статусу сім'ї у суспільстві. Держава має захищати українські родини від впливу цих негативних тенденцій за допомогою зваженої фінансово-економічної політики загалом та податкової політики зокрема. Проте для цього потрібно насамперед змінити підходи та саму філософію оподаткування доходів населення.

---

<sup>1</sup> Чеканова А. Семьи с детьми дождались налоговых льгот [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radio.cz/ru/statja/55089>

У ст. 51 Конституції України записано, що «батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття»<sup>1</sup>. Однак питання про те, чому податкове законодавство України суперечить Конституції, – й до сьогодні залишається риторичним.

Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. № 889-IV<sup>2</sup> будь-яких механізмів щодо заохочення народжуваності і створення благополучних багатодітних сімей не передбачає.

Адже за цим законом не підлягають оподаткуванню лише три види витрат: податковий кредит, соціальні пільги і неоподатковувані суми доходів. У переліку сум, які належать до податкового кредиту, витрати на утримання дитини не передбачені (окрім витрат на навчання). На соціальну податкову пільгу мають право лише неповні сім'ї (одинокі матері або батько, вдова або вдівець), а також сім'ї, що мають трьох і більше дітей (одразу ж виникає запитання: невже перших двох годувати не потрібно?). Фактично це означає, що більша частина сімей жодних прав на пільги не має, хоча вони й існують. Проектуючи логіку цього закону на конкретну життєву ситуацію, доходимо висновку: право на більш-менш гідне існування в сучасних економічних умовах може мати, образно висловлюючись, лише двічі розлучена вдова – Герой України або повний кавалер орденів Слави чи Трудової Слави – з трьома неповнолітніми дітьми, яка працює й отримує аліменти<sup>3</sup>.

Тому в зазначеному контексті ми пропонуємо поступово переходити до оподаткування доходів сім'ї за прикладом розвинених країн світу (Австрії, Бельгії, Іспанії, Греції, Канади, Чехії, Данії, Єгипту, Естонії, Франції, Німеччини, Ірландії, Ізраїлю, США), що дасть можливість платнику податку обирати саме той варіант оподаткування доходу (спільне або роздільне оподаткування доходів подружжя), який буде економічно найбільш вигідним для сім'ї та посилить дію принципу соціальної справедливості в оподаткуванні. Для цього потрібно при спільному оподаткуванні доходів подружжя передбачити суттєві пільги у вигляді неоподатковуваних сум доходу на кожного члена сім'ї, скоригованих на поправочний коефіцієнт (залежно від кількості осіб, що перебувають на утриманні платника податку). Відтак виведені з-під оподаткування кошти платник податку зможе витратити на більш-менш гідне утримання членів своєї родини.

<sup>1</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nred=254%EA%2F96-%E2%FO>

<sup>2</sup> Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» (із змінами і доповненнями) від 22.05.2003 р. № 889-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nred=889-15>

<sup>3</sup> Швабий К. И. Необходимость и перспектива внедрения системы семейного налогообложения в Украине / К. И. Швабий // Финансовые риски. – 2005. – № 2 (39). – С. 14.

Проте переходити до реформування чинної практики оподаткування доходів громадян, на наше переконання, потрібно поетапно і поступово.

По-перше, невід'ємною складовою механізму подоходного оподаткування має стати повернення до використання неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Адже стягувати податки з доходу, нижчого за цю величину, як мінімум, нелогічно, а тому й недопустимо, оскільки в умовах чинного законодавства масово трапляються ситуації, коли громадянин сплачує податки, будучи (або стаючи внаслідок цього) отримувачем державної соціальної допомоги. Відтак сплата податків до бюджету у таких випадках одночасно призводить до збільшення соціальних витрат бюджету. Тому для малозабезпечених верств населення доцільно встановити відносно низькі податкові ставки (або ж повне звільнення від сплати податку) для того, щоб такі громадяни знову не потрапляли до категорії бідних.

Принагідно зазначимо, що ототожнення неоподаткованого мінімуму доходів громадян з податковою соціальною пільгою вважаємо неправомірним, адже застосовується остання до обмеженого кола платників, що суперечить економічній сутності та призначенню неоподаткованого мінімуму. Аналогічно, некоректним вважаємо використання неоподаткованого мінімуму як вихідної величини для нарахування штрафних санкцій (причому не лише у сфері оподаткування). Тож більш доцільно, на наш погляд, при застосуванні фінансових санкцій використовувати відповідним чином встановлену науково обґрунтовану величину (скажімо, мінімальний обсяг штрафної санкції), не називаючи її при цьому неоподаткованим мінімумом доходів громадян.

Вважаємо, що неоподатковуваний мінімум неодмінно повинен посісти належне місце в механізмі оподаткування доходів фізичних осіб. Його обсяг має бути економічно обґрунтованим і дорівнювати реальній (!) величині прожиткового мінімуму. Безперечно, оптимальною і надзвичайно бажаною є ситуація рівності між неоподаткованим мінімумом доходів громадян, мінімальною заробітною платою і прожитковим мінімумом. Це сприяло б як спрощенню оподаткування, так і виведенню з-під нього доходів найменш забезпечених верств населення. Держава не повинна формувати бюджет за рахунок громадян, рівень доходів яких не може забезпечити їхні мінімальні потреби, адже кожна гривня доходу для таких людей має значно більшу цінність, ніж для осіб з високим рівнем добробуту.

По-друге, при оподаткуванні доходів від найманої праці дати можливість платнику податку вибирати один із двох варіантів оподаткування доходу: спільне оподаткування доходів подружжя або роздільне (окреме) оподаткування доходу кожного із членів подружжя. При об'єднаному оподаткуванні подружжя матиме право на зменшення величини доходу, що підлягає оподаткуванню, на величину неоподаткованого мінімуму, помножену на кількість членів сім'ї (домогосподарства), що перебувають на їхньому утриманні (скажімо, неповнолітні діти та особи літнього віку).

По-третє, суттєвим недоліком чинної системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні стала відмова від прогресивного оподаткування, яке в усьому світі визнане ефективним засобом державної політики регулювання доходів населення. Вітчизняна практика показує, що запроваджене з 01.01.2004 р. пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб добре виконує лише «функцію субсидювання заможних прошарків суспільства і стимулювання імпорту (адже відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва)»<sup>1</sup>. Тому першочерговим завданням у цій сфері вважаємо повернення до оподаткування доходів громадян за прогресивною шкалою, однак із введенням елемента регресії для верхньої ставки, що, на наш погляд, сприятиме легалізації надвисоких доходів.

У згаданому контексті ми пропонуємо диференціювати платників податків за п'ятьма групами залежно від величини оподатковуваних доходів (перша група – громадяни з доходами на рівні неоподаткованого мінімуму; друга – малозабезпечені громадяни з доходами на рівні від 1 до 3 неоподатковуваних мінімумів; третя – громадяни із середніми доходами на рівні від 3 до 5 неоподатковуваних мінімумів; четверта – заможні громадяни з доходами від 5 до 15 неоподатковуваних мінімумів; п'ята – громадяни з надвисокими доходами понад 15 неоподатковуваних мінімумів).

Якщо неоподатковуваний мінімум доходів громадян зафіксувати на рівні прожиткового мінімуму, то звільненню від оподаткування, за нашими підрахунками, підлягатиме близько 10% потенційних платників (за даними Держкомстату України, у вересні 2009 р. питома вага працівників, яким було нараховано заробітну плату в обсязі прожиткового мінімуму (до 669 грн.), становила 11,4%<sup>2</sup>). Доходи малозабезпечених громадян (перша і друга групи) доцільно оподатковувати за ставкою 10%

<sup>1</sup> Крисоватий А. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави / Андрій Крисоватий // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 1. – С. 67.

<sup>2</sup> Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2009 року : Експрес-випуск Державного комітету статистики України від 12.11.2009 р. № 233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2009/1109/233.zip>

і 15% відповідно. Під оподаткування за цією ставкою потрапить близько половини усіх працівників (питома вага працівників, яким у вересні 2009 р. було нараховано заробітну плату в обсязі від 670 грн. до 2000 грн. (тобто від 1 до 3 прожиткових мінімумів), становила 55,8%<sup>1</sup>). До доходів середнього рівня (третя група) пропонуємо застосовувати ставку в обсязі 20% (оподаткуванням за цією ставкою буде охоплено близько чверті усіх працівників; у вересні 2009 р. – це 22,4%<sup>2</sup>). Високі доходи (четверта група) можна оподатковувати за підвищеною ставкою – 25%, що на 15 пунктів нижче від верхньої ставки прогресивної шкали, яка діяла до 01.01.2004 р., і є виправданим в сучасних економічних умовах (за твердженням фахівців, ставки понад 25% підривають стимули до відкритої продуктивної діяльності). Надвисокі доходи (п'ята група) ми пропонуємо оподатковувати за дещо зниженою ставкою – 22%, що, на наш погляд, у комплексі із суттєвим посиленням фінансових санкцій за недотримання податкової дисципліни сприятиме легалізації отримуваних платником податку високих доходів та зменшить необхідність їхнього приховування (скажімо, у зарубіжних країнах, де до найвищих доходів застосовують регресивні ставки податку, дуже почесно бути платником податку за верхньою шкалою, і тому багато громадян намагаються потрапити саме до цієї категорії платників). Оподаткуванням високих і надвисоких доходів в Україні, за нашою оцінкою, буде охоплено біля 10% працівників (за показниками вересня 2009 р. – це 10,4%<sup>3</sup>).

Оподаткування доходів з інших джерел (банківські депозити, спадщина, купівля-продаж нерухомості тощо) на початковому етапі реформування податку на доходи громадян потрібно проводити на існуючих засадах. Водночас, пропонуємо звільнити від оподаткування зазначені види доходів, отримані багатодітними сім'ями, але за умови, що середньомісячний дохід на одного члена такої родини не перевищує певної встановленої величини (скажімо, 2000 грн. на місяць).

За підсумками року доцільно залишити практику повернення кредиту за сплачені платником податку кошти, спрямовані на виконання ним сімейних обов'язків (додавши, окрім плати за навчання дітей, також витрати на утримання дітей у дитячому садку та аналогічні їм витрати).

У більш тривалій перспективі найбільш економічно доцільним та соціально значимим для України вважаємо перехід до оподаткування

---

<sup>1</sup> Крисоватий А. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави / Андрій Крисоватий // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 1. – С. 67.

<sup>2</sup> Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2009 року : Експрес-випуск Державного комітету статистики України від 12.11.2009 р. № 233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2009/1109/233.zip>

<sup>3</sup> Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2009 року : Експрес-випуск Державного комітету статистики України від 12.11.2009 р. № 233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2009/1109/233.zip>

доходів сім'ї за французькою моделлю (з адекватним її корегуванням та проекцією на вітчизняну специфіку й економічні реалії). Одиницею (суб'єктом) оподаткування у французькій моделі є сім'я, а специфічною особливістю – наявність системи «сімейних коефіцієнтів», які враховують економічні та соціальні умови, сімейний стан і вік кожного платника. Проте такий підхід доцільно запроваджувати лише на завершальній стадії реформування, оскільки ми розуміємо, що на початкових етапах одразу перейти від індивідуального оподаткування доходів, яке існує зараз в Україні, до сукупного оподаткування доходів сім'ї доволі проблематично.

Хочемо відмітити також таку суттєву перевагу спільного оподаткування доходів сім'ї, як ув'язку підтримки сім'ї не з фактом її бідності чи малозабезпеченості, а безпосередньо зі зростанням трудової активності її членів, що вважаємо надзвичайно позитивним, оскільки у такому випадку задіяною у цих процесах буде безпосередньо економічна компонента.

Запропонований механізм оподаткування доходів населення, на наш погляд, відповідатиме як принципу платоспроможності, так і принципу соціальної справедливості, а також гарантуватиме збереження і розвиток одного з найважливіших соціальних інститутів – інституту сім'ї. Недарма упродовж останнього століття саме соціально орієнтовані форми оподаткування населення домінують у світовій практиці, адже механізм оподаткування сімейного доходу враховує не лише найбільш необхідні фізіологічні потреби людини, але й її відтворювальну функцію (причому не тільки у репродуктивному, але й культурному, освітньому та морально-етичному аспектах).

Відтак вважаємо, що запропоновані заходи, пов'язані із реформуванням чинної системи оподаткування доходів громадян (звичайно ж, у комплексі з іншими заходами економічного характеру: виплатою допомог при народженні та по догляду за дитиною тощо), сприятимуть стимулюванню материнства і посиленню сімейно-відтворювальної функції домашніх господарств. Адже практика показує, що жінки, позбавлені зазначених економічних стимулів, легко відмовляються від сім'ї на користь професійної діяльності.

До того ж, світова наука довела, що запровадження цільових податкових пілг є більш ефективним заходом порівняно з виплатою соціальних трансфертів за рахунок бюджетних коштів, тому що нівелює дію суб'єктивного чинника при розподілі бюджетних ресурсів, усуваючи таким чином одну з причин виникнення корупції. Опитування показують,

що наші співгромадяни готові відмовитися від отримання різного роду соціальних допомог та утримувати людей похилого віку, інших непрацездатних осіб власним коштом за умови звільнення від оподаткування певної частини їхніх доходів.

Важливою характеристикою податкової політики держави є також рівень податкового навантаження на платників податків загалом та фізичних осіб зокрема. Переважно податкове навантаження на громадян асоціюється лише з податком на доходи фізичних осіб та іншими податками, які населення сплачує безпосередньо зі своїх доходів. Однак реальна ситуація дещо інша. На доходи фізичних осіб впливає не лише тягар прямих податків, але й непрямих податків (податків на споживання), які населення сплачує, купуючи товари і послуги за роздрібними цінами. Загальновідомо, що непрямі податки за допомогою цінового механізму перекладаються в основному на кінцевого споживача (населення, а також державні установи і громадські організації, що надають безплатні послуги громадянам). Експерти частку непрямих податків, які сплачує населення як основний кінцевий споживач, оцінюють на рівні 68–70%.

Оперуючи даними Державного комітету статистики та Міністерства фінансів України за 2002–2008 рр. та визначивши величину податкового навантаження на вітчизняні домогосподарства за формулою

$$ПНн = \frac{(Фпн + Зп + ПС \times Кпс)}{ГДн} \times 100\%, \quad (1)$$

де: *ПНн* – податкове навантаження на домогосподарства;

*Фпн* – фактичні податкові надходження від фізичних осіб до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів;

*Зп* – заборгованість населення з податків і зборів;

*ПС* – загальна сума сплачених податків на споживання;

*Кпс* – коефіцієнт частки податків на споживання, які сплачує населення (0,7);

*ГДн* – грошові доходи населення (оплата праці, доходи від підприємницької діяльності, дивіденди, відсотки, орендна плата, державні соціальні трансферти тощо), ми отримали такий результат (табл. 2.14):

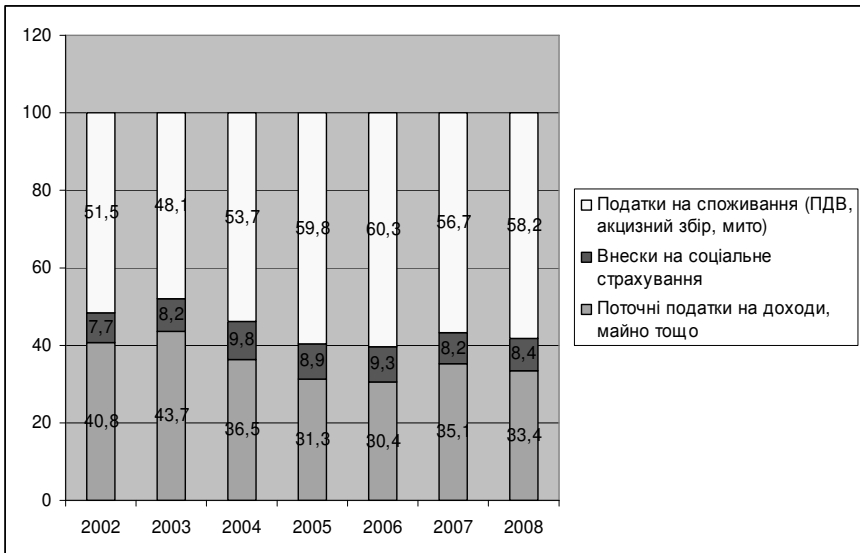
Таблиця 2.14

**Розрахунок податкового навантаження на домогосподарства  
в Україні у 2002–2008 рр.**

(млн. грн.)

| Назва показника  | Роки        |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        |
| Поточні податки на доходи, майно тощо                    | 11054       | 13789       | 13553       | 17774       | 23396       | 35598       | 46976       |
| Внески на соціальне страхування                          | 2080        | 2584        | 3647        | 5064        | 7134        | 8326        | 11862       |
| Податки на споживання (ПДВ, акцизний збір, мито)         | 19935       | 21639       | 28505       | 48471       | 66378       | 81952       | 116799      |
| Грошові доходи за мінусом сплачених податків             | 141618      | 162578      | 212033      | 298275      | 363586      | 470953      | 646337      |
| <i>Податкове навантаження на домашні господарства, %</i> | <i>19,1</i> | <i>19,4</i> | <i>17,5</i> | <i>19,0</i> | <i>21,2</i> | <i>21,5</i> | <i>21,8</i> |

Як бачимо, найбільшу питому вагу у величині сплачених населенням податків і зборів займають податки на споживання – від 50 до 60% (рис. 2.25), тобто їхній вплив на рівень податкового навантаження доволі суттєвий.



**Рис. 2.25. Частка поточних податків на доходи і майно, внесків на соціальне страхування та податків на споживання в загальному обсязі сплачених населенням України податків і зборів у 2002–2008 рр., %**



Безумовно, точно визначити обсяг сплачених податків на споживання одним або усіма членами домашнього господарства доволі складно, тому для розрахунку цього показника, на наш погляд, доцільно використовувати усереднений щорічний показник, який розраховується як відношення величини сплачених населенням податків на споживання, що поступили у зведений бюджет України за рік, до чисельності населення за цей самий період (табл. 2.15).

Таблиця 2.16

**Суми надходжень податків на споживання до зведеного бюджету України в розрахунку на одну людину у 2002-2008 роках\***

| Назва показника   | Рік    |        |        |        |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
| Податки на споживання, сплачені населенням, млн. грн.                   | 13955  | 15147  | 19954  | 33930  | 46465  | 57366  | 81759  |
| Чисельність населення, млн. чол.  | 48,004 | 47,622 | 47,281 | 46,930 | 46,646 | 46,373 | 46,144 |
| Сума сплачених податків на споживання, що припадає на одну людину, грн. | 291    | 318    | 422    | 723    | 996    | 1237   | 1772   |

\* Розраховано за матеріалами Державного комітету статистики та Міністерства фінансів України

Дані табл. 2.16 показують, що за період з 2002 по 2008 рр. сума сплачених населенням податків на споживання у розрахунку на одну людину зросла у 6,1 разу, причому найбільші темпи зростання цього показника порівняно з попереднім періодом спостерігалися у 2005 р. (+71,3%) та 2008 р. (+43,2%), що зумовлено передусім збільшенням обсягів споживання, а також зростанням ставок акцизного збору та імпортного мита у ці періоди. У 2008 р. на одного жителя України в середньому припадало 1772 грн. сплачених податків на споживання, що є доволі значною сумою. А якщо взяти до уваги той факт, що типова середньостатистична українська сім'я складається із трьох-чотирьох чоловік, то сума сплачених домашнім господарством податків на споживання сягатиме 5–7 тис. грн. на рік.

Тому для того, аби хоч частково зменшити тиск непрямих податків на малозабезпечених громадян, вважаємо за необхідне звернутися до досвіду зарубіжних країн, де ставки непрямих податків (зокрема, податку на додану вартість) диференційовані (за зниженими ставками оподатковуються товари першої необхідності, за підвищеними – предмети розкоші, за основною ставкою – решта товарів і послуг). Відтак ймовірно зменшення надходжень непрямих податків внаслідок зменшення ставок на

товари широкого вжитку можна буде компенсувати підвищенням податкових надходжень від збільшення ставок на предмети розкоші та шкідливі для здоров'я товари і послуги.

Ми цілком свідомі того, що запропоновані нами зміни щодо підтримання належного рівня добробуту багатодітних і малозабезпечених родин за допомогою податкових важелів можуть викликати звинувачення у провокуванні бюджетного дефіциту і не зовсім схвально можуть бути сприйняті вітчизняними законодавцями та урядовцями, зважаючи на їхнє стремління негайно і будь-яким чином збалансувати бюджет. Однак переконані, що зменшення податкового тиску на незаможні верстви населення сприятиме розширенню податкової бази щодо товарів і послуг внаслідок реформування механізму перерозподілу доходів на макро- і мікрорівнях, що стимулюватиме економічне зростання, адже платоспроможний попит, як відомо, породжує пропозицію. А бажання керівників держави іти шляхом «найменшого опору» може спровокувати ситуацію, коли податкова система буде виконувати лише фіскальну функцію при одночасному нівелюванні її стимулюючої компоненти.

Кардинальна зміна філософії оподаткування доходів громадян в Україні потребує не лише ґрунтовних комплексних досліджень з цієї проблематики, але й часу, грандіозних зусиль і, що найголовніше, бажання змінювати ситуацію на краще. Ми готові долучитися до цієї роботи і пропонуємо розпочати її із формування Концепції сімейного оподаткування в Україні та подальшого її обговорення як у наукових та експертних колах, так і суспільстві загалом.

Необхідним вважаємо також залучення фахівців вітчизняних науково-дослідних установ до проведення відповідних економічних розрахунків, що підтвердили б (або, можливо, й спростували) викладені вище пропозиції. Хоча досвід зарубіжних країн підтверджує не лише доцільність запровадження моделей сімейного оподаткування доходів, але і їхню економічну ефективність (малоймовірно, що держава в особі їхніх податкових органів займається лише благодійністю для своїх громадян). Тому багатолітня світова практика, вважаємо, може бути одним із критеріїв істини у цьому відношенні. Відтак, абсолютно погоджуємося з А. Крисоватим, який стверджує, що «сучасне оподаткування країн із розвиненою ринковою економікою – це той еталон, до якого необхідно наблизити вітчизняне оподаткування у перспективі. Основна проблема полягає у тому, щоб знайти оптимальну комбінацію прогресивних податкових інструментів і час від часу її переглядати разом із змінами економічних, соціальних та інституційних умов»<sup>1</sup>. Сучасна економічна криза, вважаємо, є сприятливим підґрунтям саме для проведення таких радикальних реформ. Потрібно лише повністю використати цей шанс.

---

<sup>1</sup> Крисоватий А. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави / Андрій Крисоватий // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 1. – С. 66.

Однак ми розуміємо, що криза не повинна стати «приводом для реалізації нашвидкуруч придуманих фіскальних експериментів... Навпаки, криза повинна спонукати лише до тих податкових рішень, які мають у своїй основі надійне теоретичне підґрунтя»<sup>1</sup>.

У зазначеному контексті хочемо звернути увагу ще на такий момент. У квітні 2010 р. за ініціативи Держкомпідприємництва та за участі Мінфіну було оприлюднено проект Закону України «Про сімейне підприємство», який передбачає створення нової форми підприємництва – сімейного бізнесу. Безумовно, ідея законопроекту є доволі слушною і своєчасною (у світі понад 80% усіх підприємств є сімейними, а найбільше сімейних компаній працює в Італії – 95%, Швеції і Швейцарії – по 90%, США – 60%<sup>2</sup>). Однак громадське обговорення, яке відбулося одразу після опублікування цього законопроекту, показало, що він містить ще доволі багато неузгодженостей, суперечностей і суперечливих моментів, пов'язаних із запровадженням нового для України явища – сімейного підприємництва.

Ми не будемо детально аналізувати основні положення зазначеного законопроекту, проте зазначимо, що будь-яка ідея (навіть найбільш гуманна та найбільш справедлива), яка вносить суттєві корективи в існуючий порядок, повинна бути добре продуманою та опрацьованою для того, щоб не загубилося те раціональне зерно, яке було покладене в її основу. Ідея розвитку сімейного бізнесу в Україні, безперечно, заслуговує на увагу і має усі шанси бути зреалізованою в сучасних умовах, однак над механізмом її впровадження потрібно ще ґрунтовно попрацювати.

Насамкінець зазначимо, що принцип пріоритету особистості, родини, сім'ї має стати домінуючим у вітчизняній податковій системі, адже без урахування приватних (родинних, сімейних) інтересів, не можливо буде повністю задовольняти й зреалізувати інтереси загальнодержавні.

## **2.10. Оподаткування надмірного багатства у контексті зниження величини соціальної нерівності в суспільстві**

Услід за непереборними потрясіннями загальносвітової фінансово-економічної кризи економіка України перебуває в стані, коли державний і приватний сектори не здатні розвиватись самостійно, відтак потребує нових фінансових вливань. Значно посилює незадовільний стан речей незбалансований бюджет та його багатомільярдна дефіцитність. При цьому як уряд, так і провідні вітчизняні економісти стверджують, що сьогодні в державній казні немає достатніх коштів не лише для фінансування стратегічно важливих програм економічного розвитку, а й

<sup>1</sup> Крисоватий А. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави / Андрій Крисоватий // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 1. – С. 67.

<sup>2</sup> Шевчук Ю. Сімейний бізнес – крок уперед чи два назад? / Юліана Шевчук // Голос України. – 2010. – 27 квітня. – С. 7.

для забезпечення мінімальних соціальних стандартів. Це, безперечно, призводить до посилення суспільного невдоволення, зниження рейтингу нашої держави в очах іноземних інвесторів, погіршення і без того низької інвестиційної активності.

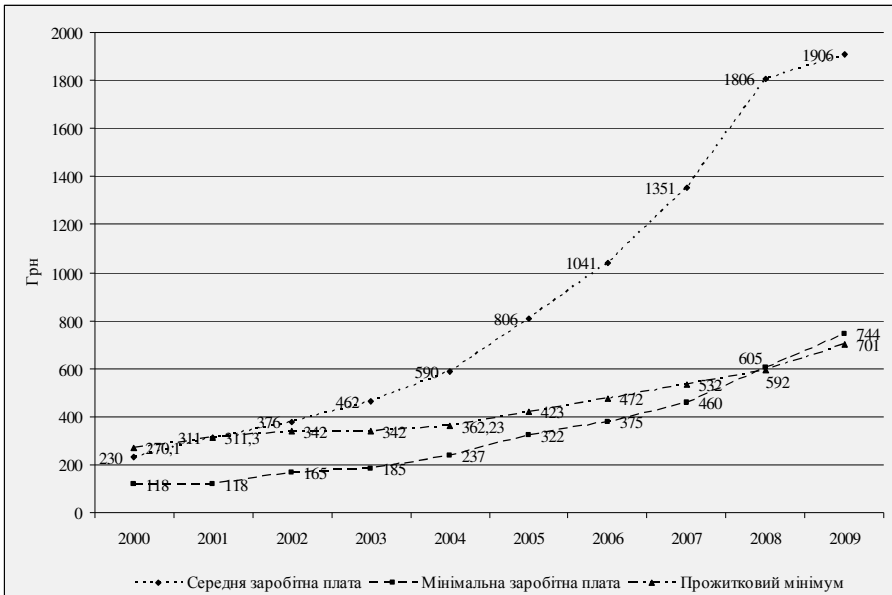
Необхідні конструктивні зміни. Мова не йде про так звані «концепції реформ-мування» тієї чи іншої ланки фінансової системи, які на усіх етапах українського державотворення були гаслами різних політичних сил. Адже, будучи позбавленими реальних шансів увійти в практичну площину, популістський характер їхніх положень залишався на рівні невиконаних обіцянок. Крім того, бюджетна практика останніх років яскраво показує, що виконання усіх без винятку фінансових планів держави відбувалось радше за інерцією, не враховуючи науково обґрунтованих та інноваційних підходів. Натомість регресивний характер фіскальної політики «латання бюджетних дірок» дестимулював розвиток реального сектору економіки, разом з інфляційними процесами знизив до критичного рівня соціальні гарантії, звів нанівець усі спроби побудувати середній клас – основу громадянського суспільства в країнах з демократичними принципами врядування.

Що ж необхідно змінити? З одного боку, ідеологію пересічних мешканців територіальних громад, котрі справляючи податкові платежі у повній мірі, відчували б рух коштів через усі ланки бюджетної системи, їхній розподіл, перерозподіл і використання; при цьому знаючи, що кожна гривня сплаченого ними податку повернеться у вигляді наданих суспільно значимих благ та послуг. З іншого боку, світосприйняття заможних громадян, перманентно налаштовуючи його на необхідність фінансової підтримки малозабезпечених верств населення через механізм реального оподаткування. В цьому аспекті загальносвітова практика показує перспективність такого інструменту фіскальної політики як податок на розкіш або багатство.

Таким чином, гострота проблематики оподаткування надмірного багатства та необхідність її першочергового вирішення не викликає сумнівів. Більше того, питання доцільності впровадження податку на розкіш завжди були предметом наукової полеміки відомих учених-економістів. Зокрема, необхідно згадати про таких непересічних постатей вітчизняної фінансової науки, як О. Д. Василик, В. М. Геєць, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, О. М. Піхоцька, І. В. Сало, Л. Л. Зарангул, І. Я. Чугунов та С. І. Юрій, котрі у свої працях певною мірою зачіпали проблеми механізму справляння цього платежу. Проте їхній погляд є лише дотичним до досліджуваних питань і не вирішує проблемні аспекти оподаткування надмірного багатства в державі, де відсутність політичної волі – головна ознака неефективності податкової системи.

Зважаючи на кризові явища в економіці України з їхніми численними негативними атрибутами – зростанням цін, збільшенням кількості безробітних, падінням життєвого рівня населення – відмінності в доходах різних категорій громадян залишаються доволі значними. Так, реальні

прибутки крупних українських бізнесових кіл у сотні тисяч разів перевищують середній рівень заробітної плати та встановлений у нормативно-правовій сфері прожитковий мінімум (рис. 2.26). Беручи за основу взірець західноєвропейських країн, де протягом століть формувався середній клас суспільства, у них такий розрив мало помітний. Крім цього, саме за кордоном достатньо поширеним на практиці є податок на розкіш або багатство. При цьому ідея його справляння не відзначається елементами наукової новизни, так як першопочатково цей платіж був впроваджений у США ще наприкінці ХІХ ст. і протримався як інструмент фіскальної політики до 2007 р.



**Рис. 2.26. Динаміка прожиткового мінімуму, середньої та мінімальної заробітних плат в Україні упродовж 2000–2009 рр.<sup>1</sup>**

Дані на рис. 2.26 демонструють критичний стан задекларованих державою соціальних гарантій будувати демократично орієнтоване громадянське суспільство. Зокрема, в 2009 р. обсяг мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму становили відповідно 744 грн.

<sup>1</sup> *Примітка.* Побудовано на основі [Динаміка середньомісячної заробітної плати по регіонах у 1995–2009 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/gdn/prc\\_rik/prc\\_rik\\_u/dszp\\_r\\_u2005.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/gdn/prc_rik/prc_rik_u/dszp_r_u2005.html). – Назва з екрану.; Прожитковий мінімум за роками [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.balance.ua/sai/sprav\\_info/proj\\_minimum.htm](http://www.balance.ua/sai/sprav_info/proj_minimum.htm). – Назва з екрану.; Мінімальна заробітна плата в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0). – Назва з екрану].

та 701 грн. Натомість незначне перевищення мінімальної заробітної плати над прожитковим мінімумом було характерне лише для 2008–2009 рр., оскільки в попередні періоди ця тенденція мала яскраво виражений протилежний характер. Більше того, упродовж 2000–2002 рр. середня заробітна плата і прожитковий мінімум були встановлені практично на одному рівні, перевищуючи більш ніж на 40% обсяг мінімальної заробітної плати.

Враховуючи інфляційні процеси, такі незначні доходи громадян не в змозі забезпечити їхні потреби навіть на базовому рівні. При цьому практично щорічно ДПА України констатує про зростання кількості мільйонерів. Наприклад, за підсумками 2008 р. у нашій державі більше 7,4 тис. осіб заробили понад 1 млн. грн. (найбільший задекларований дохід становив понад 600 млн. грн.)<sup>1</sup>. Такий контраст між доходами бідних і багатих верств населення ще раз підтверджує необхідність оподаткування надмірного багатства. Насамперед мова йде про виконання принципу соціальної справедливості, а не політику уряду утримання громадян, котрі живуть за межею бідності (адже за останніми підрахунками на одного українського мільйонера припадає більше шести тисяч громадян).

На необхідність справляння податку на розкіш на місцевому рівні вказує чимало аргументів. Найбільш обґрунтовану позицію виклав на початку ХХ ст. приват-доцент Санкт-Петербурзького університету М. Сірінов у книзі «Земські податки. Нариси з господарства місцевих само врядувань в Росії». Зокрема, природа даних платежів має суть фіскальний характер і вони не чинять значного податкового навантаження на пересічних платників. Крім цього, механізм оподаткування надмірного багатства не складний за своєю технологією, а витрати на податкове адміністрування незначні<sup>2</sup>. Таким чином, впровадження місцевими органами влади податку на розкіш у повній мірі виправдовує свою доцільність. До цього ж варто додати те, що облік предметів, призначених для оподаткування надмірного багатства, краще проводити на місцевому рівні. Адже місцеві органи влади краще ніж держава володіють інформацією про майновий стан мешканців територіальних громад та їхню податкоспроможність.

Для кращого осмислення необхідності справляння податку на розкіш потрібно звернутися до розгляду історичних аспектів цієї підсистеми оподаткування. Так, у 1920-их роках цей платіж мав

<sup>1</sup> У кризовий 2008 рік кількість українських мільйонерів зросла [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/groshi/za-chas-krizi-v-ukrayini-zroslo-kilkist-milioneriv.html>. – Назва з екрану.

<sup>2</sup> Сиринов М. А. Земские налоги. Очерки по хозяйству местных самоуправлений в России / М. А. Сиринов. – М. : Юрьев, 1915. – С. 327.

обмежену сферу дії в податкових системах тогочасного зразка. З одного боку, він справлявся лише у великих містах, де мешкало чимало заможних громадян. З іншого боку, даний платіж не міг стягуватися з осіб, котрі володіли предметами розкоші за своїм офіційним статусом. Як зазначено в книзі М. Сірінова «Місцеві фінанси», оподаткування надмірного багатства проводилося з предметів, користування якими вказувало на достатність особи, або перевищувало необхідні суспільні потреби<sup>1</sup>. При цьому податок на розкіш справлявся з екіпажів, коней, собак, прислуг, театральних квитків.

Наступним етапом в еволюції підсистеми оподаткування надмірного багатства став післявоєнний період. Зокрема, Перша світова війна змусила фінансистів багатьох країн світу звернути увагу на необхідність справляння податку на розкіш як одного з найважливіших джерел фінансування військових витрат. Натомість радянські науковці тієї доби не дотримувалися однакової точки зору. Професор І. Озеров вважав, що стягнення податку з предметів розкоші під час війни мало значно зменшити обсяг споживання таких предметів<sup>2</sup>. Адже у воєнний час купівля дорогих товарів суперечила гаслу «все для війни» і, що найважливіше, негативно вплинула на грошові потоки тієї країни, де у великих обсягах проводилася купівля-продаж предметів розкоші.

Певною мірою дотичним до податку на розкіш є спеціальне оподаткування у вигляді справляння податку на незаслужений приріст цінності. Зокрема, у книзі «Короткий курс фінансової науки» незаслуженим приростом цінності називалося таке підвищення вартості нерухомого майна, яке не залежить від зусилля та волі його власника<sup>3</sup>. Інакше кажучи, це пряме перенесення тих місцевих витрат, які дають вигоду певним групам мешканців міст за їхній же рахунок. Якщо, наприклад, міська влада фінансує прокладання бруківки на вулиці, будівництво водопроводу або каналізації, то безпосередньо збільшується вартість прилеглих земельних ділянок. Власники відповідної землі (інколи навіть не забудованої) збагачуються абсолютно без жодних зусиль, ризику та витрат. Тому перенесення на них певної частини видатків органів місцевого самоврядування цілком доречно, а головне – відповідає принципу справедливості оподаткування.

У науковій полеміці зарубіжні вчені неодноразово вказували на те, що без широкого застосування спеціального оподаткування були б

<sup>1</sup> Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М. : Государственное издательство, 1926. – С. 90.

<sup>2</sup> Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Дополнения кь 1-му выпуску / И. Х. Озеров. – М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1917. – С. 39.

<sup>3</sup> Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – Изд-во «Пролетарий», 1925. – С. 206.

нереальними швидке зростання американських міст, а також вражаючий розвиток їхнього благоустрою. В деяких штатах спеціальні збори на місцеве впорядкування стягували добровільно, а іноді – у примусовому порядку з відтермінуванням на кілька років. Відтак граничні обсяги їхніх ставок були диференційованими. За аналітичними підрахунками справляти ці платежі зобов'язували власників прилеглих ділянок: 100% витрат на прокладення нових вулиць; 90% – на благоустрій тротуарів; 60% – на заощення тротуарів; 50% – на проведення освітлення вулиць<sup>1</sup>. У певному вигляді (наприклад, за прибирання сміття або очищення димарів) спеціальні збори стягували у великих містах майже всіх капіталістичних країн світу. І хоча за економічною сутністю вони були схожими на загальнодержавні податкові платежі, повноваження щодо їхнього адміністрування здебільшого передавали на місцевий рівень.

Зважаючи на багатолітній досвід, Росія – одна з перших країн на пострадянському просторі, де було зроблено реальну спробу запровадити податок на розкіш. Відзначимо, що в 2007 р. на розгляд Державної Думи було внесено законопроект, в якому пропонувалось оподатковувати додатковим податком власників нерухомості, вартість яких перевищувала 15 млн. руб., власників транспортних засобів, дорожчих 2 млн. руб., а також власників ювелірних виробів і витворів мистецтва із ціною понад 300 тис. руб<sup>2</sup>. Проте цей проект законодавчого акта, пролобійований російським громадським та політичним діячем Б. Міроновим, так і не набрав необхідної кількості голосів у народних депутатах. Адже переважна більшість із них потенційно виступала безпосередніми платниками податку на розкіш, відтак інстинкт самозбереження переміг свідомість громадян демократичної держави оподатковувати надмірне багатство.

Натомість чимало противників справляння податку на розкіш, до яких належать науковці, економісти, політики та громадські діячі, наголошують на позиції щодо безперспективності його існування в податкових системах сучасного зразка, насамперед, через дублювання з іншими податковими платежами і невідворотність подвійного оподаткування. Власну точку зору вони обґрунтовують тим, що при купівлі автомобіля іноземного виробництва стягується акциз, мито й інші платежі. Крім цього, так званий «дорожній податок», який щорічно

---

<sup>1</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-01.htm>. – Назва з екрану.

<sup>2</sup> Зинорова Н. Налог на роскошь. Будет ли вторая попытка удачной? / Н. Зинорова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webmoneys.ru/nalog-na-roskosh-budet-li-vtoraya-popytka-udachnoy/>. – Назва з екрану.



сплачують власники транспортних засобів, залежить від об'єму двигуна, а отже, вартості автомобіля; фактично таким чином оподатковується надмірне багатство.

Іншою не менш важливою проблемою є відсутність чіткого механізму справляння цього платежу з власників нерухомості, яка розташована в престижних районах міст-мільонерів. Адже доволі часто у так званих «сталінських» квартирах можуть мешкати пенсіонери й інші мало-забезпечені категорії громадян. Тому дилема – сплатити податок або відмовитися від власності – постає доволі гостро за своїми суспільно-політичними наслідками. В цьому аспекті лише використання диференційованого підходу щодо оподаткування надмірного багатства, відпрацьованого упродовж багатьох років у демократично розвинутих країнах, може дати позитивний економічний ефект, не знижуючи гарантію зі сторони держави сприяти побудові соціально захищених громадян.

Загалом проблема соціальної нерівності в українському суспільстві належить до однієї з найбільш важливих ще з першопочаткового етапу державотворення, коли були закладені фундаментальні основи податкової системи. Тому впроваджувати податок на розкіш необхідно доволі обережно, застосовуючи науково обґрунтовані підходи до оподаткування надмірного багатства. Адже неправильні кроки можуть призвести до зубожіння і без того небагатих громадян України. Свого часу літературний, політичний та військовий діяч У. Черчилль писав: головний недолік капіталізму – нерівний розподіл багатства; Головна перевага соціалізму – рівний розподіл злиднів. Саме ця теза повинна стати стрижневою для вітчизняних законотворців, котрі більше десяти років планують ввести в дію один із інструментів оподаткування надмірного багатства – податок на нерухомість.

Підтвердженням цьому може стати непересічна фраза українського науковця та політика В. Литвина: «Я категорично стою на тому, що нам потрібно ухвалити закон, який би запроваджував податок на багатство, на предмети розкоші і на нерухомість»<sup>1</sup>. Проте на початку 2010 р. проект Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість)» від 22 лютого 2008 р. № 2113 (суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат України А. Павловський) вдруге не був підтриманий коаліцією у Верховній Раді України. Зокрема, в законопроекті пропонувалося запровадити податковий платіж, передбачений Законом України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 р. № 1251-XII, який не

---

<sup>1</sup> Литвин хоче запровадити податок на розкіш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/litvin-hoche-zaprovaditi-podatok-na-rozkish.html>. – Назва з екрану.

справлявся за відсутності в нормативно-правовому полі нашої держави механізму оподаткування нерухомості. Планувалося стягувати податок з усіх видів нерухомого майна, що перебуває у власності юридичних та фізичних осіб, а його ставки – розраховувати у відсотках до прожиткового мінімуму, встановленого за один квадратний метр сукупного обсягу неоподаткованого майна, яке належить зазначеним особам.

Проект законодавчого акта передбачав справляння податку з нерухомості площею понад 300 м<sup>2</sup>. При цьому нарахування цього платежу передбачалося централізоване, тобто відомості з державного реєстру нерухомого майна повинні надсилатися до податкових органів за місцем реєстрації або проживання платників. У свою чергу, органи державної податкової служби до встановленого числа поточного року мали аналізувати дані кожного платника й індивідуально встановлювати податкові ставки залежно від обсягу нерухомості, що перебуває у власності. Мабуть, складність механізму розрахунку і сплати податкового платежу, відсутність державного реєстру нерухомого майна, низький рівень координації діяльності між органами державної влади та управління стали основною причиною остаточного відхилення проекту Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість)».

Натомість варто відзначити оригінальність ідеї цього законопроекту, адже в такому вигляді податок на нерухомість міг би повною мірою відповідати податку на розкіш, оподатковуючи тим самим надмірне багатство. Зокрема, механізм його справляння не передбачав надання пільг окремим категоріям громадян у зв'язку з тим, що податковий платіж потрібно сплачувати у разі наявності в платників більше 300 м<sup>2</sup> нерухомості. Це положення відповідає фундаментальній домінанті оподаткування – принципу справедливості, згідно з яким кожен повинен брати участь у фінансуванні витрат держави відповідно до своїх доходів. Тому логічно, що володіючи нерухомістю у таких обсягах, її власники повинні мати усі можливості справляти податковий платіж.

Крім цього, як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість)»: «...непередбачення пільгового оподаткування проектом закону має на меті унеможливити зловживання пільговим правом з боку інших осіб, які своє нерухоме майно можуть реєструвати на пільгові категорії громадян з метою уникнення його (майна) оподаткування»<sup>1</sup>. Адже сьогодні

---

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=2113&skl=7](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2113&skl=7). – Назва з екрану.

преференції з оподаткування у вигляді податкових вилучень, знижок та кредитів становлять левову частку бюджетних втрат і мова йде про цілком легальний обхід від сплати податків. Якщо ж зачепити питання ухилення від оподаткування, то в Україні близько 40–50% ВВП створюється поза легальною сферою, тобто в тіньовій економіці й не оподатковується<sup>1</sup>. Натомість, зважаючи на високий рівень податкової культури за кордоном, цей показник не перевищує 15% ВВП навіть для держав, які нещодавно вступили до європейської спільноти. Відтак впровадження інституту податкових пільг у підсистемі оподаткування надмірного багатства може поставити під сумнів доцільність її існування. Інакше кажучи, механізм справляння податку на нерухомість має бути побудований таким чином, щоб стати суттєвим джерелом доходів місцевих бюджетів, а не інструментом їхнього зменшення.

Безперечно, проект Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість)», розроблений народним депутатом України А. Павловським, як і десятки інших його попередників, має суттєві недоліки. Проте абсурдність того, що цей платіж відсутній у податковій системі нашої держави немає меж. Для порівняння варто відзначити альтернативні законопроекти, а саме: «Про податок на майно фізичних осіб» від 22 січня 2007 р. № 3007 (суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати С. Бичков та В. Стретович) і «Про податок на нерухоме майно громадян» від 1 лютого 2007 р. № 3066 (суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат М. Мельничук). Зокрема, їхні автори пропонували оподатковувати житлові й дачні будинки, квартири і прибудовані приміщення, гаражі й інші споруди за різними податковими ставками. Інші відмінності стосувалися механізму обчислення (базуючись на неоподаткованому мінімумі в сумі 400 тис. грн., або 70 тис. дол. США) та порядку зарахування податку до місцевих бюджетів або до спеціального фонду державного бюджету для повернення втрачених заощаджень громадян (табл. 2.17).

---

<sup>1</sup> Нашкерська М. М. Особливості ухилення та уникнення від сплати податків / М. М. Нашкерська // Науковий вісник національного лісотехнічного університету України : зб. наук.-техн. праць. – Львів : НЛТУУ. – 2008. – Вип. 18.7. – С. 258.

Таблиця 2.17

**Основні елементи податку на нерухомість  
у проектах законодавчих актів\***

| Елементи податку               | Проект Закону України «Про податок на майно фізичних осіб» від 22 січня 2007 р. № 3007  | Проект Закону України «Про податок на нерухоме майно громадян» від 1 лютого 2007 р. № 3066  |
|--------------------------------|---|---|
| Платники податків              | Фізичні особи – власники майна, що є об'єктом оподаткування   | Громадяни, котрі проживають в Україні та мають у власності нерухоме майно   |
| Об'єкти оподаткування          | Житлові та дачні будинки, прибудовані приміщення, квартири, гаражі й інші споруди   | Житлові та дачні будинки, квартири, гаражі, а також інші приміщення та споруди  |
| Податкові ставки               | До 100 тис. грн. – до 0,05%<br>100–400 тис. грн. – 0,05–0,2%<br>400–1000 тис. грн. – 0,2%–0,5%<br>Більше 1000 тис. грн. – 0,5%–1,0%   | 1% загальної вартості нерухомого майна  |
| Податкові пільги               | Інваліди й учасники війни<br>Ветерани праці та громадяни похилого віку<br>Громадяни, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи<br>Інваліди з дитинства, інваліди I та II груп | Інваліди й учасники війни<br>Ветерани праці та громадяни похилого віку<br>Громадяни, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи<br>Інваліди з дитинства, інваліди I та II груп |
| Зарахування податку до бюджету | Сплачують до місцевих бюджетів за місцем розташування майна   | Зараховують до спеціального фонду державного бюджету та використовують для повернення втрачених заощаджень громадян   |

Запропоновані в законопроектах функціональні механізми оподаткування нерухомого майна ґрунтуються на вартісному оцінюванні об'єктів нерухомості житлового фонду, що, на нашу думку, є недоліком. З одного боку, вартісна оцінка не враховує житлову площу, а з іншого – органи місцевого самоврядування, зважаючи на низький рівень кадрового забезпечення, не зможуть гарантувати правильність нарахування і сплати цього платежу. Це пояснюється тим, що оцінка об'єктів нерухомості житлового фонду з часом може застаріти у зв'язку з відсутністю чітко визначеного порядку індексування бази оподаткування. При цьому лише декілька країн-членів ЄС періодично переоцінюють

\* *Примітка.* Побудовано на основі [Проект Закону України «Про податок на майно фізичних осіб» від 22 січня 2007 року № 3007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2007\\_01\\_16/JE2BJ00A.html#](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/ed_2007_01_16/JE2BJ00A.html#). – Назва з екрану.; Проект Закону України «Про податок на нерухоме майно громадян» від 1 лютого 2007 року № 3066 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=29345](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29345). – Назва з екрану.

об'єкти нерухомості, натомість в інших випадках вдаються до оцінювання, яке проводили двадцять років тому<sup>1</sup>. Тому логічно можна стверджувати, що податок на нерухомість буде складно адмініструвати, якщо базою оподаткування буде вартість об'єктів нерухомості житлового фонду, а ринок нерухомості не функціонує належним чином.

Зауважимо, що впровадження в Україні податку на нерухомість, економічний зміст якого проявляється в оподаткуванні надмірного багатства, матиме певні позитивні результати, а саме:

- стане механізмом забезпечення місцевих бюджетів достатніми і стабільними фінансовими ресурсами для виконання конституційних обов'язків органів місцевого самоврядування;

- розвиватиме інститут приватної власності та сприятиме створенню середнього класу, на який опирається демократично орієнтоване громадянське суспільство за кордоном;

- сприятиме детінізації майнових відносин через встановлення реальних власників нерухомості та зменшення можливостей отримання необґрунтованих податкових пільг;

- дасть змогу зупинити неконтрольоване зростання цін на житло на первинному і вторинному ринках нерухомості, а також зробить його більш доступним для різних категорій громадян.

Щоправда, в такому вигляді механізм справляння податку на нерухомість виступає дотичним до оподаткування надмірного багатства. Відтак наприкінці 2008 р. народні депутати Ю. Бойко, Г. Герман і Ю. Мірошніченко розробили проект Закону України «Про податок на розкіш» від 21 листопада 2008 р. № 3405, що мав стати тим нормативно-правовим документом, на якому базується оподаткування товарів, робіт та послуг – предметів розкоші. Зважаючи на відсутність у нашій державі середнього класу і значний контраст між багатими та бідними громадянами, про наявність такого платежу в податковій системі українське суспільство очікувало вже давно. Проте низка суттєвих недоліків цього законопроекту стали лейтмотивом його неприйняття.

Зокрема, як зазначено у висновку до проекту Закону України «Про податок на розкіш», запропоноване визначення поняття «розкіш», до якого належать «товари, роботи чи послуги, вартість яких більш ніж у сто разів перевищує середню вартість аналогічних товарів, робіт чи послуг в Україні»<sup>2</sup>, є недостатньо виваженим і обґрунтованим. У зв'язку із цим у

<sup>1</sup> Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік. Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Бабич Т. С. та ін.]. – К. ; 2006. – С. 96.

<sup>2</sup> Проект Закону України «Про податок на розкіш» від 21 листопада 2008 р. № 3405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33722](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33722). – Назва з екрану.

процесі практичного застосування норм цього законодавчого акта буде важко, а іноді неможливо визначити приналежність товару до предметів розкоші. Натомість для певної категорії товарів, які можна було б віднести до таких предметів, практично нереально встановити базову ціну розрахунку, що була б меншою у сто разів, а отже, такі товари не оподатковуватимуться.

Погоджуємося з чітко вираженою заперечною позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. Адже певні непорозуміння виникнуть зі змістом ст. 2 законопроекту, відповідно до якої податок на розкіш повинен сплачуватися одноразово безпосередньо під час оплати за товари, роботу чи послуги. В такому разі продавець товару повинен володіти інформацією про вартість кожного товару на певну дату (в кожному регіоні країни ціна на один і той же товар може відрізнятись). Крім цього, в проекті Закону України «Про податок на розкіш» не встановлено, з яких джерел продавець отримуватиме цю інформацію і як визначатиме базову ціну товару для розрахунку цього платежу<sup>1</sup>.

Загальносвітова фінансово-економічна криза змусила уряд нашої держави по-новому подивитися на проблеми формування бюджетних доходів. Адже задекларований у 2010 р. дефіцит в обсязі 176 млрд. грн. необхідно чимось покривати. Відтак альтернативними заходами збільшення доходів державного бюджету повинні стати підвищення ставок акцизного збору на дорогі автомобілі, алкогольні та тютюнові вироби, а також зборів за спеціальне використання водних ресурсів і надр. Зокрема, в 2010 р. планується мінімум удвічі (з нинішніх 1 євро за 1 с<sup>3</sup> двигуна) збільшити акциз при імпорті автомобілів вартістю понад 50 тис. євро, на 21,4% (з 14 грн. за літр до 17 грн. за літр) – рівень ставки акцизу на коньяк, з 69 грн. до 200 грн. за тисячу штук – адвалерну ставку акцизу на сигари<sup>2</sup>. Проте найбільш очікуваною ініціативою є впровадження податку на розкіш, за рахунок чого Міністерство фінансів України зуміє залучити до державного бюджету близько 5 млрд. грн. Це дасть змогу підвищити соціальні гарантії на 38% і спрямувати додаткові кошти на виконання вимог нормативно-правових документів щодо невідкладних заходів з подолання бідності<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Висновок на проект Закону України «Про податок на розкіш» від 21 листопада 2008 р. № 3405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33722](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33722). – Назва з екрану.

<sup>2</sup> Уряд введе податок на розкіш? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aratta-ukraine.com/news\\_ua.php?id=9816](http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=9816). – Назва з екрану.

<sup>3</sup> Україна має намір ввести податок на розкіш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fiscoinform.com.ua/?module=news&action=view&id=5192>. – Назва з екрану.

Загалом у підсистемі оподаткування надмірного багатства умовно можна виокремити прямі та непрямі податки (рис. 2.27). При цьому основним інструментом формування фінансової бази місцевого самоврядування має стати податок на нерухомість. Адже, будучи бюджетоутворюючим джерелом доходів у майже 130 країнах світу, цей платіж за відсутності належної нормативно-правової бази не представлений у вітчизняній податковій системі. Не менш важливу роль має відігравати підвищення граничних обсягів ставок податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (зокрема, ця норма повинна застосовуватись лише для дорогих автомобілів, мотоциклів, яхт і катерів), податку на додану вартість (при оподаткуванні дорогих витворів мистецтва, антикварних виробів й інших предметів розкоші), акцизного збору (при оподаткуванні виробів із золота і платини, дорогої алкогольної та тютюнової продукції, високооктанових марок пального). Зважаючи на те, що предметами розкоші користуються фінансово забезпечені громадяни, такі зміни в механізмі справляння цих платежів не вплинуть на сімейний бюджет бідних верств населення.



**Рис. 2.27. Підсистема оподаткування надмірного багатства.**

Аналогічні дії у контексті реалізації антикризового плану уряду має виконувати Болгарія. По-перше, запропоновано впровадити податок на розкіш, який платитимуть власники яхт, літаків, автомобілів з потужністю

понад 150 кінських сил та об'ємом двигуна більше 3000 с<sup>3</sup>. По-друге, поповнять державну казну власники квартир і будинків, площа яких перевищує 250 м<sup>2</sup>. По-третє, уряд має намір стягувати податок з відсотків, що виплачуються банками за депозитами, які перевищують 100 тис. левів, або 50 тис. євро. По-четверте, прем'єр-міністр країни Б. Борисов запропонував ввести верхню межу на зарплати. Водночас представники профспілок і працедавців порадили уряду оголосити амністію на «тіньові» доходи, отримані не від злочинної діяльності. Якщо їхні власники, котрі приховували доходи та дорогі покупки, заплатять податок в обсязі від 5% до 10%, до бюджету може надійти 2,5 млрд. євро<sup>1</sup>.

Отже, на сучасному етапі революційних змін в економічному та суспільно-політичному житті країни необхідність впровадження податку на розкіш не має викликати будь-яких побоювань чи дискусій. Насамперед для цього необхідна політична воля усіх гілок влади нашої держави оподатковувати надмірне багатство. Як не прикро звучить, незбалансованість бюджету, низький рівень соціальних виплат, незадовільний стан усіх ланок фінансової системи мають стати тим «лакмусовим папірцем», що пришвидшить впровадження цього платежу. При цьому механізм його справляння має базуватися на науково-обґрунтованих підходах відомих учених-економістів і бути адаптованим до реалій вітчизняної практики.

## **2.11. Фіскально-цінові вектори реформування податків на споживання в контексті мінімізації бідності в Україні**

На нашу думку, до вирішення багатоаспектної проблеми подолання бідності владні структури повинні підходити комплексно, використовуючи різноманітні дієві інструменти та важелі підвищення рівня життя громадян, одним із яких є оподаткування процесів споживання через виконання податками розподільчо-регулюючої функції.

Ефективність податкової системи будь-якої держави оцінюється як здатністю мобілізувати необхідну суму коштів для задоволення загальнодержавних потреб (фіскальна функція), так і можливістю її регулюючого впливу на процес економічного зростання. Регулююча роль податків

---

<sup>1</sup> Білік О. У Болгарії вводять податок на розкіш і верхню межу на зарплати / О. Білік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrinformkorr.blox.ua/2010/03/U-Bolgariyi-vvodyat-podatok-na-rozkish-i-verhnyu.html>. – Назва з екрану.



значною мірою визначається ступенем їхнього впливу на соціально-економічний розвиток держави. Відомий фінансист радянської доби О. Бірман, характеризуючи регулююче призначення вилучень до бюджету, писав, що «...кожен відданий до бюджету рубль повинен мати еко-номічне навантаження, торкатися певної струни в господарському механізмі і змушувати її звучати».<sup>1</sup>

Податки на споживання (ПДВ, акцизний збір і мито – за класифікаційною ознакою податків відповідно до економічного змісту об'єкта оподаткування) поряд із виконанням фіскальної функції є ефективним інструментом регулювання соціально-економічних процесів, а саме: перерозподіл доходів між членами суспільства, стимулювання окремих видів господарської діяльності й обмеження розвитку інших. Перерозподіл доходів між різними верствами населення відбувається у двох аспектах:

- скорочення реальних доходів платників внаслідок сплати податків;
- повернення частки номінальних доходів визначеним категоріям населення, перерозподілених за допомогою податків через бюджет у вигляді соціальних благ.

З позиції фіску податки на споживання забезпечують надходження до бюджету через перерозподіл частини вартості ВВП. Саме формування оптимального (такого, який би задовольняв інтереси усіх суб'єктів податкових відносин) рівня ставок податків на споживання внаслідок процесу перерозподілу повинен базуватись на визначенні того впливу, який справляють ці податки через наповнення бюджету на рівень забезпечення соціальними благами і послугами, зокрема підвищення соціальних стандартів, подолання бідності та зростання суспільного добробуту населення.

Динаміку надходження податків на споживання до зведеного бюджету України та їхню питому вагу в структурі податкових надходжень у період 2005–2009 рр. представлено у табл. 2.18.

Дані, представлені у табл. 2.18, вказують на поступове зростання податкових надходжень загалом та усіх видів податків на споживання у період 2005–2008 рр. Проте у 2009 р. внаслідок поглиблення економічної кризи, а відтак скорочення виробництва та надходжень до бюджету, зменшилися обсяги податкових надходжень на 18,9 млрд. грн. та

---

<sup>1</sup> Бірман А. М. Очерки теории советских финансов / А. М. Бірман – М. : Финансы, 1972. – С. 121.

податків на споживання – на 4,3 млрд. грн. Серед податків на споживання у 2009 р. лише надходження акцизного збору до бюджету зросли на 8,7 млрд. грн., усі інші – зменшилися. Зростання надходжень акцизного збору було зумовлено насамперед підвищенням ставок податків на підакцизну продукцію, зокрема алкогольні напої і тютюнові вироби, бензин.

Таблиця 2.18

**Динаміка надходження податків на споживання до зведеного бюджету України та їх частка у структурі податкових надходжень в 2005-2009 рр.\***

(млрд. грн.)

| Показники  | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. | 2009 р. | 2009 р.<br>до<br>2005 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------------|
| Податкові надходження, всього, у т. ч.:                    | 74,5    | 94,8    | 116,7   | 167,8   | 148,9   | 2,0                      |
| Податки на споживання, з них:                              | 46,2    | 66,1    | 79,5    | 116,7   | 112,4   | 2,4                      |
| Податок на додану вартість                                 | 33,8    | 50,4    | 59,3    | 92,0    | 84,6    | 2,5                      |
| Акцизний збір  | 7,8     | 8,5     | 10,4    | 12,6    | 21,3    | 2,7                      |
| Мито   | 4,6     | 7,2     | 9,8     | 12,1    | 6,5     | 1,4                      |
| Частка податків на споживання у податкових надходженнях, % | 62,0    | 69,7    | 68,1    | 69,5    | 75,5    | –                        |

\*Складено автором за даними: Україна в цифрах 2008 : статистичний збірник. Державний комітет статистики України / За ред. О. Г. Осауленка – К. : ДП Інформаційно-аналітичне агентство, 2009. – 258 с.

Частка податків на споживання у структурі податкових надходжень до зведеного бюджету України за аналізований період має тенденцію до зростання з 62,0% до 75,5% з незначним коливанням у 2007 р.

Усе вищезазначене вказує на значний фіскальний потенціал податків на споживання, які у структурі усіх податкових надходжень у 2009 р. займають більше 75%. Тобто податки на споживання в умовах економічної кризи виступають важливим інструментом протидії і спрацьовують як вбудовані стабілізатори гнучкості, за допомогою яких надходження до бюджету скорочуються не так стрімко як, наприклад, доходи громадян. Адже зростання безробіття в умовах економічної кризи зумовлює зменшення доходів домогосподарств, однак не прямо пропорційно зменшенню споживання. Зважаючи на те, що споживання товарів і послуг у кризовий період хоча і скорочується, однак не припиняється через необхідність задоволення людських фізіологічних потреб населення, оподаткування процесів споживання пом'якшують циклічні коливання в економіці країни.

В умовах економічної кризи податки на споживання, зокрема акцизний збір як податок на товари, шкідливі для здоров'я і життя

населення, має прихований резерв щодо зростання надходжень до бюджету через підвищення ставок цього податку.

З метою необхідності забезпечення зростання доходів бюджету в контексті їхнього використання через видатки бюджету на підвищення соціальних стандартів рівня життя населення, подолання бідності та забезпечення зростання добробуту населення (тобто виконання податками на споживання розподільчо-регулюючої функції) вважаємо за доцільне розглянути можливі шляхи трансформації податків на споживання з позиції економічної ефективності та соціальної справедливості в оподаткуванні. Зокрема запропоновано трансформацію податків на споживання на прикладі оподаткування горілчаних виробів через:

1) оподаткування ПДВ (по вітчизняних товарах) оборотів з реалізації товарів без урахування величини акцизного збору та ПДВ, що сприятиме ефективності та справедливості побудови оптимальної системи оподаткування;

2) запровадження механізму формування відпускної ціни при використанні ставок акцизного збору у відсотках та у твердій сумі, що дасть змогу збільшити доходи бюджету за рахунок зростання суми цього податку на продукцію елітного цінового сегменту ринку товарів не впливаючи на обсяги споживання цих товарів.

Вплив рівня ставок податків на споживання на податкові надходження до бюджету варто розглядати під кутом зору їхнього взаємозв'язку з процесами ціноутворення та умовами ринкового середовища. Адже податки на споживання (ПДВ, акцизний збір, мито) включаються в ціну товару, тобто можуть впливати на ціноутворюючі механізми в суспільстві. Водночас реальними платниками податків на споживання виступають споживачі товарів, послуг, тому умови ринкового середовища (визначення еластичності попиту і пропозиції товарів, послуг) впливають на рівень цін, а відтак і на обсяг поступлень цих податків до бюджету.

У наукових публікаціях, присвячених питанню дослідження впливу ринкового середовища на величину ціни, відмічається, що підакцизні товари найбільш еластичні за ціною. Однак, зазначимо, що ця теза стосується не усіх підакцизних товарів. Так, ринок алкогольної продукції (зокрема горілчаних виробів) можна умовно поділити на два сегменти: товари еластичного і нееластичного попиту. До товарів еластичного попиту за ціною належать горілчані вироби дешевого цінового сегменту, а товари нееластичного попиту характерні для ринку елітного цінового сегменту. Елітний ціновий сегмент ринку алкогольної продукції харак-

теризується нееластичністю попиту за ціною, адже споживається, як правило, найбільш забезпеченими верствами населення. Нееластичність попиту на ці товари створює реальні можливості підвищення ставок податків на споживання, а до підвищення ставок ПДВ та акцизного збору на алкогольну продукцію дешевого цінового сегменту варто підходити доволі виважено, адже будь-яке підвищення цін супроводжується скороченням попиту споживачів.

З огляду на вищезазначене постає питання запровадження економічної моделі визначення оптимальної ставки акцизного збору та ПДВ, а також їхньої податкової бази з метою забезпечення інтересів фіску, економічної ефективності в оподаткуванні та загального впливу на рівень споживання алкогольної продукції. Обсяг ставок податків на споживання, насамперед, впливає на відпускну ціну підакцизних товарів, яка за товарами вітчизняного виробництва складається із собівартості, прибутку, акцизного збору та ПДВ і розраховується за формулою:

$$P = B_{ц} + A3 + ПДВ \text{ або} \\ P = (B_{ц} + A3) \times 1,2 \quad (1)$$

Зважаючи на те, що ставка акцизного збору на горілчані вироби встановлена в обсязі 34,00 грн. на 1 літр 100% спирту, а відпускну ціна на горілку визначається з урахуванням її міцності (40%) та місткості 1 дал. проводиться коригування обсягу ставки акцизного збору:  $0,4 \times 10 = 4$ . Отже, відпускну ціна (згідно з чинним законодавством) формується за формулою:

$$P = (B_{ц} + 0,4 \times 10 \times A3) \times 1,2 \text{ або} \\ P = (B_{ц} + 4 \times A3) \times 1,2, \quad (2)$$

де,  $P$  – відпускну ціна на одиницю підакцизного товару, грн.;

$B_{ц}$  – виробнича (оптова) ціна, яка охоплює собівартість та запланований обсяг прибутку на одиницю товару;

$A3$  – ставка акцизного збору з одиниці підакцизної продукції, розрахована у гривнях за 1 л 100% спирту;

$ПДВ$  – сума податку на додану вартість, грн.

Зміна ставок податків на споживання (ПДВ чи акцизного збору) зумовлює відповідну зміну відпускну ціни з одиниці реалізованого товару на величину підвищення (зниження) податку. Таким чином, держава, регулюючи рівень ставок податків на споживання, впливає на обсяги реалізації підакцизних товарів через процес ціноутворення, зокрема алкогольної продукції, споживання якої шкодить здоров'ю населення.

Вплив зміни ставок податків на споживання на обсяги реалізації зазначеної групи підакцизних товарів відображає крива попиту: зі зростанням ціни товару попит на нього скорочується, і навпаки. Однак на нахил кривої попиту та її конфігурацію значно впливає еластичність попиту за ціною. Висока еластичність попиту за ціною спостерігається у сегменті дешевих товарів. У цьому випадку кутовий нахил кривої попиту буде значним, а сама крива – крутою, що означає: незначне підвищення ставки податків на споживання приведе до споживання алкогольних напоїв, дешевших за ціною (як правило, це продукція нелегального виробництва), і навпаки. У сегменті елітних товарів (товарів за високою ціною нееластичного попиту) зростання ставки податку суттєво на попит не вплине.

Цінову еластичність попиту на горілчані вироби ми розглядаємо лише із врахуванням зміни ставок податків на споживання, однак на величину ціни і, відповідно, надходження до бюджету від податків на споживання значно впливає база їхнього нарахування (об'єкт оподаткування). Так, згідно з вітчизняним законодавством об'єктом оподаткування ПДВ при визначенні податкового зобов'язання виступають обіги з реалізації товарів, що охоплює суму акцизного збору. Цей механізм розрахунку суми податкового зобов'язання щодо ПДВ зумовлює подвійне оподаткування. Українська реальність, коли специфічний акциз є базою для нарахування універсального з підакцизними товарами вказує на порушення принципів оподаткування та переслідування державою лише фіскальних інтересів, ігноруючи інтереси суб'єкта господарювання і споживача. З метою усунення подвійного оподаткування ПДВ вважаємо за необхідне з бази нарахування цього податку виключити суму акцизного збору.

З огляду на вищезазначену пропозицію, сума ПДВ (податкове зобов'язання), яка входить у ціну товару, значно зменшиться та зумовить зниження відпускної ціни. Отже, за умови ставки ПДВ 20% відпускна ціна матиме такий вигляд:

$$P = B_{ц} \times 1,2 + A_3. \quad (3)$$

Варто зазначити, що використання пропонованого механізму розрахунку величини ПДВ (податкове зобов'язання) в ціні товару без врахування суми акцизного збору зумовить втрати бюджету. З метою компенсації втрат бюджетних надходжень від ПДВ доцільно підвищити ставки акцизного збору на підакцизну продукцію. Однак потрібно дотримуватись принципів оподаткування, а також врахувати оптимум Паретто, згідно з яким оптимальною вважається всяка дія, яка приносить

користь принаймі одній особі, не погіршуючи грошово-майнового стану чи добробуту іншої. Інакше кажучи, будь-які зміни в оподаткуванні будуть суспільно корисними і виправданими, якщо вони нікому не завдають збитків і при цьому приносять декому користь.<sup>1</sup> Тому визначати ставку акцизного збору для підакцизної продукції потрібно з огляду на еластичність попиту на цю продукцію за ціною.

Зважаючи на те, що ставка акцизного збору на горілчані вироби встановлена у твердих сумах на одиницю продукції, вона дає змогу регулювати кількісне споживання зазначеної групи підакцизних товарів, а не їхню вартість. Однак при єдиній ставці акцизного збору на спирт (34,00 грн. на 1 л 100% спирту), що використовується для виробництва горілчаних виробів, вартість дешевого та елітного товару значно відрізняється. При єдиній ставці акцизного збору на горілчані вироби, встановленій у твердій сумі на одиницю продукції, єдиній ставці ПДВ та однаковій міцності (40%) і місткості горілки різних цінових сегментів на величину відпускної ціни впливає оптова ціна. Водночас величина оптової ціни впливає на суму ПДВ, що входить у ціну товару, однак механізм розрахунку суми ПДВ, що підлягає сплаті до бюджету згідно з методом податкового кредиту, яким керується вітчизняна практика, не дозволяє повною мірою регулювати вартісні пропорції такої ціни та обсяги надходження податку до бюджету. Адже сума ПДВ, яка включається в ціну товару (податкове зобов'язання), і сума ПДВ, яка підлягає сплаті до бюджету, – це різні величини.

На нашу думку, з метою регулювання не лише кількісного, а й вартісного споживання алкогольної продукції, а також забезпечення інтересів фіску та мінімальному впливі на споживача через відпускну ціну доцільно запровадити механізм формування відпускної ціни на горілчані вироби з урахуванням ставок акцизного збору у відсотках та у твердій сумі. Крім того, ця система оподаткування акцизним збором горілчаних виробів дасть змогу компенсувати втрати бюджету від ПДВ, зважаючи на пропонований механізм розрахунку податкового зобов'язання щодо ПДВ, що входить у ціну товару.

Зазначений механізм формування відпускної ціни передбачає оподаткування як за ставками у твердих сумах, так і за ставками у відсотках. Суму акцизного збору за ставками у відсотках на горілчані вироби (яку ми пропонуємо) визначають до відпускної ціни, яка вже містить цей податок, без ПДВ, тобто ціна з акцизним збором визначається за формулою:

---

<sup>1</sup> Крисоватий А. І. Оподаткування і ринок : умови і шляхи поєднання : монограф. / А. І. Крисоватий – Тернопіль : Вид-во Карп'юка, 2000. – 246 с.

$$\text{цАЗ} = \frac{B\text{ц}}{100 - \text{сАЗ}} \times 100, \quad (4)$$

де,  $\text{цАЗ}$  – ціна з акцизним збором, грн.;

$B\text{ц}$  – виробнича ціна, грн.;

$\text{сАЗ}$  – ставка акцизного збору, %.

Сума акцизного збору, встановлена у відсотках, визначатиметься як різниця між ціною з акцизним збором і виробничою ціною:

$$A3 = \text{цАЗ} - B\text{ц}. \quad (5)$$

Механізм формування відпускної ціни на горілчані вироби міцністю 40% та місткістю 1 дал. при застосуванні різних ставок акцизного збору та запропонованого механізму нарахування ПДВ (податкове зобов'язання) без урахування суми акцизного збору реалізується за формулою:

$$P = \left( \frac{B\text{ц}}{100 - \text{сАЗ}} \times 100 \right) + A3 + 0,2 \times B\text{ц}, \quad (6)$$

де,  $P$  – відпускна ціна одиниці продукції, грн.;

$B\text{ц}$  – виробнича (оптова) ціна;

$\text{сАЗ}$  – ставка акцизного збору, %;

$A3$  – ставка акцизного збору, грн.

На нашу думку, ефективність можливих (які ми пропонуємо) шляхів трансформації податків на споживання визначається з позиції їхнього впливу на наповнення бюджету, а відтак – через видатки бюджету – на забезпечення соціальних виплат, подолання бідності та зростання добробуту населення.<sup>1</sup>

До основних напрямків впливу податків на споживання на подолання бідності та підвищення суспільного добробуту населення належать:

- 1) вплив на процеси ринкового ціноутворення;
- 2) вплив на реальну заробітну плату та інші доходи громадян;
- 3) вплив на видатки бюджету;
- 4) вплив на фінансові ресурси суб'єктів господарювання;
- 5) вихід на зовнішній ринок товарів і послуг.

Вплив податків на споживання на процеси ринкового ціноутворення полягають у тому, що ці податки виступають надбавкою до ціни товарів, послуг та зумовлюють її зростання. Безпосередньо, через механізм ціноутворення податки на споживання прямо впливають на подолання

<sup>1</sup> Сидор І. П. Податки на споживання в Україні : фінансові ефекти і цінові наслідки : дис. ... кандидата екон. наук : 08.04.01 (фінанси, грошовий обіг і кредит) / І. П. Сидор. – Тернопіль : ТДЕУ, 2006. – С. 165.

бідності та стан суспільного добробуту населення. І якщо акцизний збір та мито входять у ціну товару лише один раз на стадії його виробництва чи в момент перетину товаром митного кордону України, то ПДВ включається в ціну на усіх стадіях просування товару від виробника до споживача, оподатковуючи новостворену вартість. Таким чином, податками на споживання оподатковуються процеси споживання, тобто їхня величина залежить від обсягу витрат споживача. Податки на споживання виступають податками на витрати споживачів товарів, послуг.

Варто зазначити, що особливістю функціонування податків на споживання є можливість їхнього перекидання, тобто неспівпадання особи, яка сплачує ці податки до бюджету, та фактичного їхнього носія. Платниками податків на споживання до бюджету виступають суб'єкти господарювання (виробники, продавці товарів, послуг), а фактичними носіями – їхні споживачі. Проте така універсальна схема перекидання цих податків можлива лише за умови, що не порушується дія закону попиту і пропозиції.

Найбільшу соціальну спрямованість на процеси ринкового ціноутворення має звільнення від оподаткування податками на споживання. Це насамперед стосується звільнення від оподаткування ПДВ продажу вітчизняних продуктів дитячого харчування молочними кухнями та спеціалізованими магазинами; учнівських зошитів, підручників і навчальних посібників вітчизняного виробництва; лікарських засобів і виробів медичного призначення, продажу путівок на санаторно-курортне лікування дітей, надання послуг з вищої, середньої, професійно-технічної та початкової освіти та послуг з виховання і освіти дітей у будинках культури в сільській місцевості, дитячих музичних та художніх школах, школах мистецтв, послуг з доставки пенсій та грошової допомоги населенню, продаж товарів спеціального призначення для інвалідів, послуг з утримання дітей у дошкільних закладах, школах-інтернатах, кімнатах розподільниках, утримання осіб старшого покоління та інвалідів, харчування, забезпечення речовим майном, комунально-побутовими та іншими послугами громадян, які потребують допомоги, інші пільги соціального призначення. Звільнення від оподаткування ПДВ товарів та послуг соціального призначення дає можливість доступу населенню з низьким рівнем доходів до споживання суспільних благ за прийнятною для них ціною.

Соціальна спрямованість оподаткування акцизним збором (зважаючи на те, що до переліку підакцизних товарів, згідно з вітчизняним зако-



нодавством, належать переважно товари, споживання яких шкодить здоров'ю населення та довкіллю) зводиться до пільгового оподаткування спирту етилового, якого заклади охорони здоров'я використовують для виготовлення лікарських препаратів. З 10.01.2009 р. на спирт етиловий, з якого виготовляють лікарські засоби, встановлено ставку в обсязі 0 грн. за 1 л 100% спирту з метою недопущення зростання цін на лікарські препарати.

Водночас, недостатнім залишається забезпечення населення України, передусім соціально вразливих верств населення, ліками за прийнятними цінами. Значною мірою це пов'язано з низьким розвитком власного фармацевтичного виробництва та купівельною спроможністю населення. Згідно зі статистичними даними громадянин України витрачає на придбання ліків на 58% менше, ніж громадянин Росії, й на 85–97% менше, ніж мешканець західноєвропейських країн. Численні опитування населення показують, що близько третини громадян не можуть користуватися медичною допомогою через високі ціни. В Україні, починаючи з 1991 р., простежується тенденція до зростання показників захворюваності та смертності населення. Загальна захворюваність порівняно з 1990 р. зросла на 8%. Зростає показник перевищення смертності над народжуваністю, а також смертності від, так званих, неприродних чинників, які здебільшого мають соціальний характер. З кожним роком знижується показник умовного здоров'я (питома вага осіб, визнаних умовно здоровими, в загальній кількості населення). Так, якщо показник умовного здоров'я населення у 1990 р. становив 62,6%, то у 2008 р. – 39,6%.

Наведені дані дають підстави для висновку, що одна в одній з найважливіших сфер суспільного життя – здоров'я населення – потребує суттєвого державного втручання з метою задоволення найбільш необхідних потреб населення. Зважаючи на вищесказане, а також на досвід окремих країн світу (Білорусія, Польща, Німеччина, Великобританія та ін.), вважаємо за доцільне звільнення від оподаткування акцизним збором спирту етилового, який використовується для виготовлення лікарських препаратів, що дасть змогу суттєво знизити ціну реалізації медичних засобів. Адже показник здоров'я тісно корелює з показником платоспроможності населення (коефіцієнт кореляції дорівнює 0,971). Такий підхід має вагому соціальну спрямованість через доступність споживачів до ринку цього виду продукції і є виправданим.

Щодо інших підакцизних товарів, то вони, як правило, є товарами еластичного попиту за ціною. Однак для категорії населення з високим рівнем доходів ціна окремих видів товарів, послуг не впливає на їхнє споживання, а надається перевага лише споживчим властивостям товару та їхній корисності для споживача, тобто ці товари нееластичні за ціною. Нееластичність підакцизних товарів для окремого споживача дає можливість збільшити ставки податків на споживання за рахунок їхнього відшкодування населенням з високими доходами. Відтак з метою забезпечення ефективності та соціальної справедливості при оподаткуванні процесів споживання, ми запропонували механізм формування відпускної ціни з використанням різних ставок акцизного збору, що дасть змогу забезпечити інтереси фіску та суттєво не вплине на обсяги споживання дорогого цінового сегменту ринку товарів, оскільки його споживають найбільш забезпечені верстви населення. З позиції соціальної справедливості запровадження цього механізму дасть змогу збільшити податкове навантаження зі сплати податків на споживання найбільш забезпеченими категоріями населення. Отже розглядаючи вплив податків на споживання на процеси ринкового ціноутворення, ми частково торкнулися другого напрямку впливу податків на споживання, зокрема на реальну заробітну плату та інші доходи громадян.

Реальна заробітна плата визначається як кількість споживчих вартостей (товарів і послуг), яку індивід може придбати за свій грошовий заробіток за певного рівня цін після сплати податку. Рівень реальної заробітної плати залежить від номінальної заробітної плати (грошова сума, яку отримує індивід за продаж своєї робочої сили), рівня цін на предмети споживання і послуги (індекс вартості життя), а також податків, які сплачує індивід до бюджету держави та фонди соціального страхування. Реальна заробітна плата прямо пропорційна зміні номінальної заробітної плати та обернено пропорційна зміні рівня цін. Тобто при зростанні номінальної заробітної плати, відповідно, зростатиме реальна заробітна плата, а при зростанні рівня цін на товари, послуги купівельна спроможність населення зменшується.

За офіційними даними за період 2003–2009 рр. в Україні спостерігається стійка тенденція до зростання номінальних доходів населення. Середньомісячна номінальна заробітна плата у 2009 р. становила 1906 грн., що у 4,1 разу більше, ніж у 2003 р. (462 грн.). Якщо у період 2003–2007 рр. поряд зі зростанням номінальної заробітної плати

зростала і реальна заробітна плата, то у 2008–2009 рр. індекс реальної заробітної плати поступово зменшився і у 2009 р. проти 2008 р. становив 91,1.<sup>1</sup>

Незважаючи на те, що середньозважений обсяг мінімальної заробітної плати у 2009 р. підвищився на 20,8%, середньомісячна заробітна плата працівників зросла, порівняно з 2008 р., лише на 5,5% та становила 1906 грн. Попри деклароване попереднім Урядом зростання реальної заробітної плати на 0,9 відсоткового пункту, вона скоротилася на 8,9%, чого не відбувалося протягом останніх дев'яти років (у 1999 р. скорочення становило 5,7%).

У грудні 2009 р. мінімальна заробітна плата досягла рівня прожиткового мінімуму і становила 744 грн. (у грудні 2008 р. мінімальна заробітна плата становила 605 грн., а прожитковий мінімум на 1 працездатну особу – 669 грн.).

Негативні тенденції спостерігались також і в структурі заробітної плати – частка працівників, які отримували заробітну плату меншу за мінімальну, зросла на 0,9 відсоткового пункту. Значне зменшення реальної заробітної плати та погіршення структури її розподілу негативно вплинуло на рівень бідності в країні.<sup>2</sup>

Найвища середньомісячна номінальна заробітна плата у 2009 р. в економіці була у сфері фінансової діяльності – 3747 грн., державному управлінні – 2581 грн. та у транспортній галузі – 2207 грн., промисловості – 2017 грн., а найнижча – у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги – 1177 грн., сільському та лісовому господарстві, мисливстві – 1101 грн., рибальстві – 913 грн., освіті – 1448 грн.

Значна диференціація обсягу оплати праці прослідковується і в регіональному розрізі. Найнижчий рівень заробітної плати спостерігається в регіонах з найвищою часткою сільського населення та зайнятих у сільському господарстві. До таких регіонів належать: Тернопільська область, де у 2008 р. середньомісячна заробітна плата становила 1313 грн., Волинська – 1380 грн., Херсонська – 1375 грн., Чернігівська – 1370 грн.

Маркетологи встановили, що «середньомісячна заробітна плата в сумі: 200 дол. США забезпечує попит лише на продовольчі товари; 300 дол. США – дає змогу думати про придбання одягу; 400 дол. США – дає підставу на придбання товарів не лише за критерієм ціни, а й вищої

<sup>1</sup> Звіти Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України» у 2005–2009 рр. [Електронний ресурс] // Режим доступу : / <http://www.minfin.gov.ua>

<sup>2</sup> Звіти Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України» у 2005–2009 рр. [Електронний ресурс] // Режим доступу: / <http://www.minfin.gov.ua>

якості, виникає можливість придбати товари тривалого користування; 600 дол. США – дає змогу людині купити меблі, більш складну і дорогу побутову техніку, транспортні засоби, а частину ресурсів використати для організованого відпочинку і платні послуги». В Україні ж питома вага населення з високим рівнем доходів становить лише близько 10% усього населення країни, а 90% – населення з низьким рівнем доходів, у структурі загальних витрат яких придбання продуктів харчування та оплата житлово-комунальних послуг становлять більшу частину, що вказує на низький життєвий рівень населення.

Поряд із прямим впливом податків на споживання на подолання бідності та підвищення суспільного добробуту через механізм ринкового ціноутворення, при якому ці податки виступають надбавкою до ціни товарів, послуг, вони (податки на споживання) опосередковано впливають на суспільний добробут через податкові платежі до бюджету, які надалі у вигляді соціальних видатків впливають на рівень і динаміку заробітної плати працівників бюджетної сфери, грошового забезпечення різноманітних пільгових категорій громадян та інше. Саме завдяки обсягу надходжень до бюджету ПДВ, акцизного збору, мита (які становлять 75% усіх податкових надходжень зведеного бюджету України) досягається відносно злагоджена дотаційна політика держави, розподіл субвенцій на утримання об'єктів соціальної сфери, фінансування першочергових потреб галузей науки, освіти, охорони здоров'я, культури, соціальних виплат певним категоріям громадян та інше. Тобто держава забезпечує фінансові основи соціальних гарантій, які зводяться до:

- створення умов громадянам для забезпечення життєво необхідних потреб;

- вилучаючи у громадян частину створеного ними ВВП, повертає їм (нееквівалентний обмін) блага і послуги на освіту, дошкільне виховання, охорону здоров'я, культурне обслуговування, соціальне страхування і забезпечення;

- за рахунок вилучення у громадян частини ВВП надає блага і послуги тим громадянам, які за фізичними даними не можуть самі забезпечити себе усім необхідним (пенсії інвалідам з дитинства, утримання будинків для інвалідів і осіб похилого віку, надання різних видів допомоги).

За нинішніх умов бюджет держави – це єдине джерело фінансування витрат на потреби соціального захисту населення та утримання соціально-культурної сфери. Ці витрати проводяться сьогодні за мінімальними нормативами щодо рівня соціальних благ і послуг, тому

скорочення доходів бюджету може привести до небажаних соціальних наслідків. В Україні, де соціальні витрати зачіпають інтереси майже кожного громадянина, будь-яке зростання джерел їхнього фінансування дасть можливість забезпечити необхідні соціальні гарантії. З огляду на вищезазначене доцільним видається запровадження механізму формування відпускної ціни з урахуванням різних ставок акцизного збору, яка дасть змогу збільшити поступлення до бюджету через її відсоткову складову не зачіпаючи при цьому інтереси продавця та покупця (споживача). За інтерпретацією Паретто оптимальною вважається будь-яка дія, яка приносить користь хоча б одній особі, не погіршуючи грошово-майнового стану чи добробуту когось іншого.<sup>1</sup> З цієї позиції запровадження пропонуваної моделі оподаткування споживання, яка дасть змогу збільшити податкові надходження цього податку до бюджету, соціально значуща.

Податки на споживання через процес їхнього «вмонтування» в ціну товару безпосередньо впливають на фінансові ресурси суб'єктів господарювання. На стадії формування ціни податки на споживання виступають ціноутворюючим елементом. Адже виробник формує ціну на товар з огляду на витратний метод ціноутворення, який передбачає покриття витрат виробництва, отримання запланованої величини прибутку та сплату податків на споживання до бюджету. В процесі формування ціни виробник товару включає податки на споживання в ціну таким чином, щоб обсяг їхньої сплати перекласти на споживача товару, послуги. Однак ціна реалізації товару, при взаємодії ринкових сил попиту і пропозиції, може відхилитись у певну сторону (збільшення, зменшення) від ціни, вставленої виробником. Таким чином, виходячи з другого етапу визначення ціни за допомогою ціннісного методу ціноутворення, який передбачає, що ціну товару чи послуги на ринку встановлює покупець з огляду на цінність товару, виробник (продавець) повинен прогнозувати фінансові результати (прибуток, збиток) від такої реалізації, враховуючи при цьому включення в ціну податки на споживання. Отже, вплив податків на споживання на фінансові ресурси підприємницьких структур залежить від підходів до процесу ціноутворення (витратний чи ціннісний). При різних підходах ПДВ та акцизний збір впливають через ціну на обсяг доходу або на суму прибутку суб'єктів господарювання.

На нашу думку, податки на споживання повинні бути «вмонтовані» в систему господарювання таким чином, щоб їхній негативний вплив на

---

<sup>1</sup> Крисоватий А. І. Оподаткування і ринок: умови і шляхи поєднання : монограф.. / А. І. Крисоватий – Тернопіль : Вид-во Карп'юка, 2000. – С. 24.

функціонування механізму господарювання був зведений до мінімуму. При цьому повинні бути задіяні економічні інструменти, які б відігравали регулюючу роль та послаблювали небажаний вплив податків на споживання на підприємницьку діяльність суб'єктів господарювання. У ситуації, що склалася, в господарський механізм повинен бути введений регулюючий інструмент у вигляді зміни підходів до визначення дати виникнення податкових зобов'язань зі сплати податків за реалізовану продукцію. Датою виникнення податкових зобов'язань потрібно вважати дату поступлення коштів від покупця, а не дату фактичного відвантаження товарів.

Зважаючи на вищесказане, використання податків на споживання як фіскального інструменту регулювання економіки не повинно здійснюватись у незмінному вигляді, а з врахуванням особливостей економіки, її господарського механізму і впливу цих податків на суспільство загалом.

На фінансові ресурси підприємницьких структур безпосередньо впливають пільги щодо вітчизняних товарів, послуг, які експортуються. Так, експорт товарів звільняється від оподаткування акцизним збором, до товарів, послуг, які підлягають оподаткуванню ПДВ застосовується нульова ставка цього податку, а експортним митом оподатковується вузький перелік товарних груп (шкіра, жива худоба, насіння соняшнику, брухт чорних металів), усі інші товари звільняються від оподаткування експортним митом. Законодавчо визначене надання пільг зі сплати податків на споживання з товарів, що експортуються, сприяє їхньому виходу на зовнішній ринок та забезпечує конкурентоспроможність вітчизняних товарів через ціновий чинник. Адже ціна реалізації товару у цьому випадку охоплює лише митну вартість товару збільшену на величину митних зборів. Таким чином, підприємницьким структурам, які експортують товари, послуги, надається право на відшкодування вхідного ПДВ, що дає змогу покрити витрати, пов'язані зі сплатою ПДВ при придбанні сировини та матеріалів на виробництво продукції. Однак недосконалість вітчизняного механізму відшкодування вхідного ПДВ в останні роки сприяє зростанню тіньових схем відшкодування цього податку з бюджету. З метою усунення негативних наслідків зловживань у сфері експортного відшкодування ПДВ товари 1–24 груп Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності звільняються від оподаткування ПДВ. Звільнення від оподаткування ПДВ зазначених товарів, що експортуються, передбачає необхідність включення суми вхідного ПДВ у ціну товару, послуги, адже за будь-якими операціями, звільненими від ПДВ,

права на податковий кредит немає, а отже, і не виникає необхідності у бюджетному відшкодуванні цього податку. Зважаючи на те, що до товарів 1–24 груп УКТ ЗЕД належать переважно продукти харчування, ціна їхньої реалізації на зовнішньому ринку зростає, що може призвести до скорочення експорту цих товарів через зростання цін. Тому, на нашу думку, до зміни системи оподаткування зовнішньоекономічної діяльності потрібно підходити доволі виважено та поетапно, щоб не допустити значних диспропорцій у структурі експортно-імпортних операцій, що може негативно відобразитись на економічному розвитку країни.

Особливої уваги заслуговує питання структури експорту продукції з України. Протягом 2003–2008 рр. спостерігалися високі темпи зростання експорту товарів. Зокрема, зріс експорт сільськогосподарської продукції у 3 рази, продукції харчової промисловості та мінеральної продукції – більше як у 2 рази, експорт будівельних матеріалів – у 2 рази, виробів машинобудування – 1,8 разу, деревообробної та паперової продукції – 1,7 разу, легкої промисловості – 1,2 разу, експорт чорних і кольорових металів та виробів з них – 1,4 разу. Проте найбільшу питому вагу в структурі експорту продукції традиційно становить сировина та напівфабрикати. До товарів, обсяги експорту яких у 2008 р. були найбільш значними, належать: прокат чорних металів, продукти нафтопереробки, труби з ливарного чавуну і чорних металів, феросплави, азотні добрива, олія соняшникова, руди та залізні концентрати, аміак, алюміній необроблений, м'ясо великої рогатої худоби, насіння соняшнику, чавун перероблений, цукор, пшениця, шини пневматичні гумові. Отже, в структурі українського експорту домінує продукція металургійної промисловості, хоча частка цієї групи в загальному обсязі експорту зменшилась з 41,1% у 2005 р. до 36,8% у 2008 р.

Варто зазначити, що збереглася тенденція майже 200-х річної давності, яку український економіст В. Каразін у 1814 р. оцінив так: «...Ми змушені збувати витвори наші точно в тому вигляді, як природа нам їх дає; і буяючи достатком предметів для фабрик ми майже всі свої потреби задовольняємо здалеку, платимо за ввіз їх в середину Росії та зворотно: сплачуючи бідними грошима нашими бариші десяти перекупникам, через руки яких проходять спершу сировинні наші вироби, а потім повертаються до нас обробленими. Але якщо не кожен може сплатити, що коштує так дорого, то більша частина звикла без нього обходитись. І ця звичка вкоренилася, нарешті, так глибоко, що не залишають її навіть при випадковому надлишку, а спрямовують надлишок на непотрібні забави».<sup>1</sup> Вищезазначена теза науковця приводить до думки,

<sup>1</sup> Глуценко В. В. Василь Каразін – як економіст / В. В. Глуценко // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 145.

що сьогодні, як і майже 2 століття тому, основу вітчизняного експорту складає сировина і матеріали за низькими цінами (мається на увазі без надбавки до ціни товару у вигляді податків на споживання), натомість імпорт – це продукти їхньої переробки за цінами, що охоплюють ці податки.

Аналіз структури імпорту продукції в Україну вказує, що до товарів з найбільшими обсягами імпорту, окрім нафти сирої та природного газу, належать механічні та електричні машини і обладнання, легкові автомобілі, медикаменти, тобто готова продукція. З огляду на вищезазначене варто зазначити, що ефективне функціонування вітчизняної економіки потребує вдосконалення системи оподаткування зовнішньоекономічної діяльності, зокрема щодо ставок експортного та імпортного мита. Так, у більшості розвинутих країн світу вико-ристовується 3 рівні ставок імпортного мита. Кожен рівень відповідає стадії обробки продукції: сировина, напівфабрикати та готові вироби. Цей поділ ґрунтується на принципі підвищення ставок мита в міру зростання ступеня обробки продукції (імпорт сировини і матеріалів – 0,5%, напівфабрикати та комплектуючі – 5–15%, готові вироби – 15–39%)<sup>1</sup>, що забезпечує сировинну базу для нарощення обсягів виробництва продукції. Щодо ставок експортного мита, то, на нашу думку, доцільно звільнити від оподаткування напівфабрикати та готові вироби, а на сировину та матеріали ввести відповідні ставки мита.

Отже, податки на споживання – це вагомий, дієвий інструмент регулювання соціально-економічних процесів у державі, а можливі напрямки їхнього реформування дають змогу задовольняти фіскальні інтереси держави через наповнення бюджету, що водночас сприятиме підвищенню соціальних стандартів життя населення, боротьбі з бідністю та зростання суспільного добробуту.

## **2.12. Шляхи удосконалення бюджетного інструментарію подолання бідності**

У сучасних умовах домінування ринкових методів регулювання соціально-економічних процесів у демократичній державі бюджету належить винятково важлива роль у коригуванні процесу створення і розподілу вартості. Явище бідності, будучи однією з найгостріших гуманітарних проблем, формує значні соціальні очікування щодо його подолання. Посилення процесів демократизації в Україні слугує

---

<sup>1</sup> Бирман А. М. Очерки теории советских финансов / А. М. Бирман – М. : Финансы, 1972. – С. 121.



об'єктивною передумовою для того, щоб проблема бідності стала пріоритетом бюджетної політики.

Важливим аргументом на користь необхідності першочергового вирішення гострої проблеми бідності є переважання європейських прагнень в українському суспільстві. Зобов'язання щодо подолання бідності чітко визначені в міжнародних угодах, які підписала наша держава. Необхідність їхньої реалізації потребує, зокрема, проведення заходів щодо підвищення рівня життя населення, джерелом фінансування яких визначено ресурси бюджету. Крім цього, низка взятих зобов'язань зумовлює необхідність реформування бюджетного процесу, що передбачає виникнення значного соціального ефекту.

Ефективність побудови механізму соціального захисту значною мірою залежить від повноти врахування особливостей функціонування фінансової системи у теперішніх умовах та сучасних тенденцій формування матеріальних ресурсів домогосподарств. Насамперед потрібно брати до уваги те, що значна частка економіки представлена її неформальним сектором, через що дуже складно, а подекуди неможливо достовірно визначати обсяги доходів домогосподарств, а також точно встановлювати рівень і глибину бідності у країні. Значний вплив на особливості формування доходів домогосподарств має активізація самозайнятості та самостійної підприємницької діяльності. При цьому потрібно враховувати загалом низький рівень обізнаності людей про свої права на соціальний захист і обмежені можливості відстоювання їх в Україні.

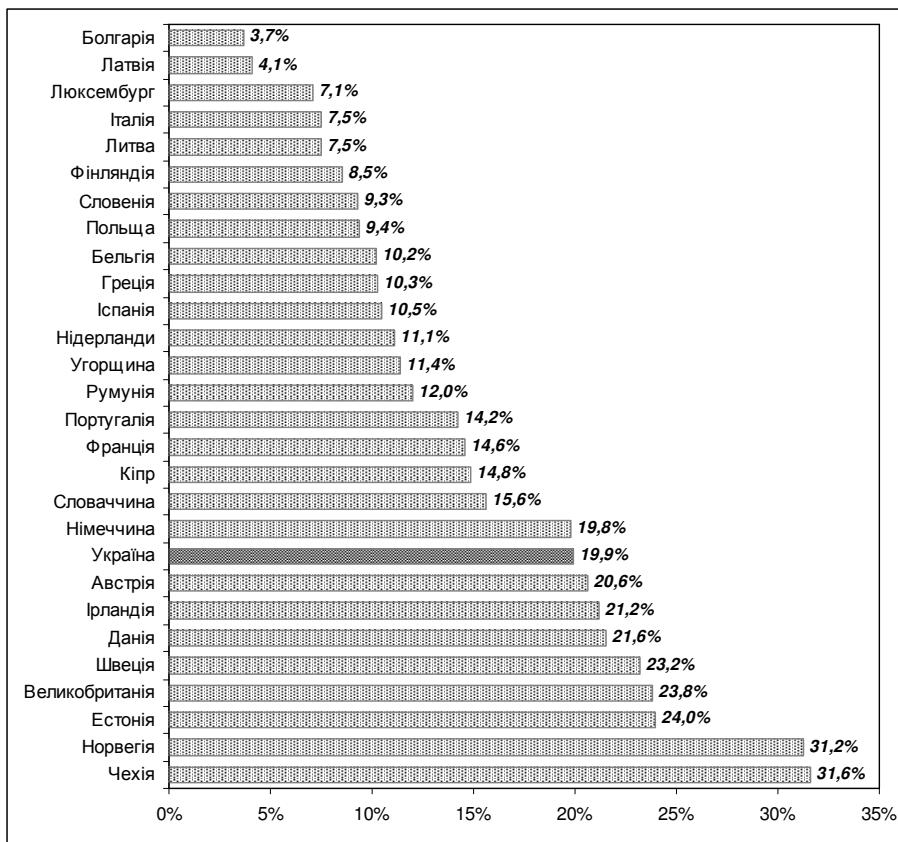
Перспективи вирішення великого обсягу накопичених проблем у бюджетній сфері сприяють утворенню значного потенціалу для зменшення бідності в нашій державі. Сьогодні потребує суттєвого вдосконалення механізм реалізації кожної з обґрунтованих функцій бюджету щодо подолання бідності. Підвищення дієвості бюджетних важелів реалізації Стратегії подолання бідності дають також позитивні результати для економіки України. Таким чином, сьогодні склалися достатні передумови для вдосконалення бюджетної політики щодо поліпшення умов життя незаможних прошарків суспільства.

З огляду на складність та багатогранність явища бідності заходи щодо активізації бюджетних важелів з метою його подолання неодмінно мають набувати комплексного характеру. Цьому сприятиме внесення змін до чинних програмних документів, які прийняли владні інститути для поліпшення життя незаможних прошарків населення. Передусім доцільно замість звуженого трактування бідності винятково як нестача коштів

запровадити науково обґрунтоване тлумачення цього суспільно важливого явища, відповідно до якого бідність – це недосягнення людиною економічного благополуччя, через що неможливо підтримувати спосіб життя, характерний для конкретного суспільства і в конкретний період часу. Розширене тлумачення поняття бідності в офіційних документах дасть змогу доповнити передбачені в них заходи такими важливими напрямками діяльності, як підвищення доступності до важливих суспільних послуг і найбільш необхідної соціальної інфраструктури. У результаті можна буде змістити акценти у фінансовому забезпеченні подолання бідності з короткострокової політики грошової підтримки малозабезпечених осіб до створення рівних можливостей усім громадянам для самореалізації, що дасть позитивні результати для поліпшення соціальних індикаторів розвитку в майбутньому.

Унікальність ролі бюджету у вирішенні проблеми економічної нерівності в суспільстві висуває на передній план заходи щодо усунення надмірних диспропорцій матеріального становища домашніх господарств та одночасне забезпечення життєво необхідними ресурсами всіх людей, які цього з об'єктивних причин не можуть зробити самостійно. Важливою умовою зменшення гостроти проблеми бідності є глибоке реформування системи надання бюджетних трансфертів населенню.

Потенціал вирішення проблеми бідності за рахунок збільшення трансфертів населенню доволі обмежений. Частка видатків державного і місцевих бюджетів на виплату різних видів допомог населенню в Україні є однією з найбільших в Європі. У 2007 р. співвідношення бюджетних трансфертів населенню і сукупних видатків бюджетів у нашій державі становило 19,9%, тоді як більший показник був лише у восьми досліджуваних високорозвинених країнах Європейського Союзу. Майже у всіх країнах – нових членах Європейського Союзу (за винятком Чехії) – частка трансфертів населенню у видатках бюджету значно менша, ніж в Україні: у Болгарії – 3,7%, в Латвії – 4,1%, в Литві – 7,5%, у Словенії – 9,3%, у Польщі – 9,4%, в Угорщині – 11,4%, в Румунії – 12,0%, у Словаччині – 15,6% (рис. 2.28). З огляду на те, що частка видатків державного та місцевих бюджетів на виплату різних видів допомоги населенню в Україні є однією з найбільших в Європі, резерви посилення впливу трансфертів на зменшення бідності варто вбачати насамперед у вдосконаленні механізму їхнього надання.



**Рис. 2.28. Частка трансфертів населенню у видатках зведеного бюджету країн ЄС та України в 2007 р.<sup>1</sup>**

Як показують результати проведеного дослідження, в нашій державі значно відрізняється вплив на бідність грошових і натуральних трансфертів. У процесі аналізу встановлено, що більша частка різних видів допомоги у грошовій формі припадає на бідних, а переважна частина негрошових трансфертів – на небідних осіб. Через те, що спрямування трансфертів населенню у натуральній формі негативно позначається також на економічній ефективності, доцільно оптимізувати структуру бюджетних трансфертів населенню. Загалом розширення

<sup>1</sup> Складено за даними Державного казначейства України ; Офіційна вебсторінка Комітету статистика країн Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

частки грошових трансфертів та одночасне скорочення частки натуральних трансфертів матимуть позитивний вплив на зменшення рівня і глибини бідності в Україні.

З огляду на величину накопичених проблем у сфері надання бюджетних трансфертів населенню сьогодні потребує вдосконалення порядок виплати основних грошових трансфертів населенню – допомоги сім'ям з дітьми і малозабезпеченим сім'ям. Оскільки найбільший ризик бідності зберігається у домогосподарствах з дітьми, то вирішити проблему бідності неможливо без посилення захисту від бідності саме таких сімей.

Насамперед потребує вирішення проблема незабезпеченості мінімально необхідними ресурсами окремих категорій осіб, які з об'єктивних обставин не можуть працювати у період перед пологами і після них. В умовах існування значних проблем у сфері забезпечення доступності медичних послуг, у тому числі для вагітних жінок, рівень матеріального забезпечення має надзвичайно важливе значення. З огляду на це склались усі передумови для того, щоб для не застрахованих у системі соціального страхування осіб підвищити розмір допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами. На нашу думку, її обсяг доцільно збільшити для непрацюючих осіб з теперішнього рівня 25% від величини прожиткового мінімуму до рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Крім позитивних результатів від цього заходу, які виявляться у покращенні матеріального становища домогосподарств, в яких народжуються діти, він сприятиме поліпшенню стану здоров'я новонароджених та матерів, що загалом приведе до зменшення бідності серед таких категорій осіб.

Як показує вітчизняна практика, хоч радикальне підвищення допомоги при народженні дитини позитивно позначилося на динаміці народження, воно не в змозі було суттєво вплинути на зменшення бідності в сім'ях з дітьми. Незважаючи на те, механізм виплати цієї соціальної допомоги передбачає розподіл сум протягом одного-трьох років залежно від черговості народженої дитини, після закінчення цього періоду домогосподарства залишаються без державної підтримки, яка надається за категорійною ознакою сім'ям з дітьми.

Досвід розвинених європейських країн підтверджує, що більшого ефекту у подоланні бідності можна досягти в умовах призначення порівняно невеликих одноразових виплат при народженні дитини, а також допомоги на дітей на значно більший період, ніж передбачено в Україні. Так, у Великобританії, Ірландії та Португалії допомогу на дітей

виплачують до досягнення ними 16 років, у Нідерландах і Франції – до 17 років, а в інших країнах Західної Європи – до 18 років. До того ж для дітей, які навчаються, допомогу можуть надавати до досягнення ними 21–27-річного віку<sup>1</sup>. У деяких європейських країнах таку допомогу виплачують незалежно від обсягу доходів сімей, а в інших країнах при цьому враховується рівень матеріального забезпечення сім'ї з дітьми. Однак варто зазначити, що обсяг доходів, який не дає права на допомогу на дітей звичайно перебуває на доволі високому рівні, значно вищому, ніж межа бідності.

Враховуючи зарубіжний досвід, а також певні негативні наслідки від виплати значних обсягів допомоги у зв'язку з народженням дитини протягом короткого періоду часу, можна зробити висновок, що позитивні результати для зменшення абсолютної та відносної бідності матиме запровадження допомоги на дітей тривалого періоду з одночасним скороченням обсягів одноразових виплат. Сьогодні склалися передумови для того, щоб період виплати допомоги збільшити вдвічі з одночасним коригуванням обсягів одноразових виплат. На наш погляд, запропоновані заходи дадуть змогу значно знизити ризики щодо нераціонального використання великих обсягів одержаної допомоги і зменшать потребу в суцільному моніторингу таких бюджетних видатків. Більш тривалі виплати на дітей допоможуть зменшити помилку виключення при призначенні державної соціальної допомоги, що позитивно позначиться на зменшенні рівня та глибини офіційної бідності домогосподарств з дітьми. Однак для того, щоб запропоновані заходи позитивно вплинули на зменшення проблеми бідності у сучасному розумінні цього явища, необхідно забезпечити домогосподарства з дітьми важливими суспільними послугами, насамперед медичними й освітніми. Лише за цієї умови можливе реальне поліпшення рівня життя сімей з дітьми.

У контексті подолання бідності в Україні важливим напрямком удосконалення системи надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми є ширше врахування матеріального становища одержувачів трансфертів при визначенні їхнього обсягу. Для цього варто розвивати заходи щодо розмежування допомоги на дві складові – фіксовану і змінну, обсяг якої залежить від доходів домогосподарства. З метою підвищення інтенсивності впливу цієї допомоги на зменшення рівня та глибини бідності, варто й надалі розвивати динаміку підвищення частки

---

<sup>1</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы : монограф. РАН ИНИОН; Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем; Отдел стран Зап. Европы и США / Э. Хижный – М., 2006. – С. 204.

прожиткового мінімуму, яка використовується у процесі розрахунку допомоги. Зважаючи на те, що сім'ї з дітьми є найбільш вразливою перед бідністю категорією домогосподарств, у найближчій перспективі, замість використання певного рівня прожиткового мінімуму з метою визначення допомоги по догляду за дитиною до трирічного віку, потрібно враховувати його повністю. Через те, що з проблемою бідності стикаються домогосподарства не лише з дітьми віком до 3 років, а й з дітьми старшого віку, варто описаний механізм призначення допомоги поступово поширювати на старші вікові групи дітей.

Хоч системи соціального захисту, які функціонують у розвинених країнах, дуже відрізняються, підходи до надання бюджетної підтримки бідним прошаркам суспільства мають низку спільних рис. Загальною властивістю механізму надання соціальної допомоги з бюджету мало-забезпеченим домогосподарствам є те, що його мета полягає у наданні матеріальної підтримки особам, не охопленим функціонуючими системами соціального страхування. До того ж першочергове завдання систем надання соціальної допомоги – це створення необхідних передумов для активізації власних зусиль одержувачів коштів у виході зі скрутного фінансового становища<sup>1</sup>. Врахування цих особливостей сприятиме підвищенню раціональності системи соціального захисту населення в Україні.

Під час реформування універсального трансферту бідним домогосподарствам, функцію якого в нашій державі виконує допомога мало-забезпеченим сім'ям, потрібно враховувати весь комплекс причин бідності, а також сприяти ефективному виходу зі скрутного матеріального становища. Насамперед потребує корекції обсяг видатків бюджету на надання цього трансферту населенню. В умовах збереження показників бідності у країні на високому рівні спрямування лише 0,4% від усіх видатків зведеного бюджету на надання допомоги мало-забезпеченим сім'ям не може суттєво вплинути на подолання бідності в нашій державі. Хоч чинними є законодавчі норми, які передбачають надання допомоги в обсязі, що забезпечує прожитковий мінімум, їх запровадити сьогодні надзвичайно важко через різке погіршення макроекономічних показників і скорочення бюджетних ресурсів. Проте дієвість механізму надання допомоги мало-забезпеченим сім'ям у подоланні бідності не може бути підвищена без радикального збільшення рівня забезпечення прожиткового мінімуму. При вирішенні

---

<sup>1</sup> Антропов В. В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореф. дис. на соискание уч. степени докт. эконом. наук : спец. 08.00.14 «Мировая экономика» / В. В. Антропов. – М. , 2007. – С. 34–35.

завдань підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму слід враховувати необхідність збереження стимулів до самостійного пошуку особами джерела доходів. Для цього варто забезпечити помітну різницю між обсягом мінімальної заробітної плати та обсягом трансфертів, які надаються малозабезпеченим домогосподарствам. Створити ці умови можливо завдяки радикальному реформуванню механізму встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

На заміну практиці науково не обґрунтованого та непублічного встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму в процесі складання й затвердження щорічного закону про бюджет доцільно запровадити логічний і зрозумілий порядок визначення цього соціально важливого показника. На нашу думку, рівень забезпечення прожиткового мінімуму має відповідати межі бідності, встановленій офіційними інституціями з урахуванням величини науково обґрунтованих потреб людини та позиції суспільства щодо рівня підтримки незаможних прошарків суспільства. З цією метою прийнятно застосовувати межу абсолютної бідності, яка відповідає прожитковому мінімуму, що має чітко визначений і зрозумілий алгоритм розрахунку. Проте з огляду на фіскальні обмеження та необхідність збереження стимулів до самостійного одержання необхідних доходів рівень забезпечення прожиткового мінімуму варто встановлювати як певну частку прожиткового мінімуму. Для цього слід скористатися механізмом визначення крайньої бідності як половини від межі звичайної бідності, який широко застосовується, зокрема, в наукових дослідженнях. Таким чином, на наш погляд, сьогодні доцільно визначати рівень забезпеченості прожиткового мінімуму як половину встановленої величини прожиткового мінімуму. Це дасть змогу також значно обмежити ризики зменшення співвідношення граничного обсягу допомоги малозабезпеченим сім'ям та межі абсолютної бідності, що позитивно відобразиться на рівні життя бідних осіб.

Важливе значення для подолання бідності в Україні має поліпшення поінформованості громадськості про їхні права на соціальний захист. Поліпшення фінансового становища незаможних прошарків суспільства при цьому відбуватиметься з огляду на збільшення кількості заявників на одержання допомоги мало-забезпеченим сім'ям, і, як наслідок, підвищуватиметься рівень охоплення соціальною допомогою, а також зростатиме правова свідомість населення. Зважаючи на це, до пріоритетів інформаційної політики держави й органів місцевого самоврядування вважаємо за необхідне зарахувати роз'яснення населенню інформації про підстави для

одержання бюджетних трансфертів. Ефективними засобами реалізації вказаного завдання у сучасних умовах є соціальна реклама, інтернет технології, використання можливостей державних і комунальних засобів мас-медіа, розповсюдження брошур та буклетів. При цьому недостатньо оприлюднювати лише чинні нормативно-правові акти, які регламентують права людей на соціальний захист, а також потрібно доводити до громадськості необхідну інформацію у доступній і зрозумілій формі.

Збільшення обсягів допомоги та підвищення доступності допомоги малозабезпеченим сім'ям неодмінно має супроводжуватися посиленням контролю за наданням соціальної допомоги. Реалізувати це завдання дуже складно у сучасних умовах, коли значну роль відіграє неформальний сектор економіки, а отже, великими є обсяги «тіньових» доходів, а також висока схильність державного апарату до корупції. Врахування перелічених особливостей потрібне при формулюванні напрямків оптимізації контролю у сфері формування і розподілу бюджетних трансфертів населенню. Велику користь при цьому дасть застосування зарубіжного досвіду щодо надання бюджетних трансфертів населенню, який виробився протягом тривалого періоду функціонування державних фінансів в умовах ринкової економіки та існування демократичних відносин у суспільстві.

Наданню соціальної допомоги в розвинених країнах передують ретельне обстеження майнового становища потенційних реципієнтів. Так, у Німеччині враховуються не лише обсяги доходів домогосподарств, а й наявність заощаджень і нефінансових активів. Якщо обсяг останніх перевищує встановлений мінімальний рівень, то осіб позбавляють права на одержання бюджетних трансфертів. У Швеції ж законодавством передбачено вимоги до заявників щодо достовірного інформування органів державної влади і місцевого самоврядування про доходи, майно й видатки, пов'язані з утриманням житла, а в окремих випадках – подання відомостей про інші видатки. Одні з найбільш жорстких умов для одержання соціальної допомоги застосовують в Японії. Крім регламентування мінімальних розмірів доходів, що дають право на допомогу та одержання бюджетних трансфертів, особа повинна відмовитися або продати особисте майно, за винятком визначеної власності. Однак у жодному разі одержувачі соціальної допомоги не можуть володіти дорогоцінностями і фінансовими активами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Международный опыт организации систем социальной помощи. На примере пяти стран. – М. : Международное бюро труда, 2004. – С. 14–15, 39, 70.



Сказане вище дає змогу обґрунтувати рекомендацію щодо встановлення більш жорсткого обмеження на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям у разі володіння чи користування домогосподарством певною власністю. Заборону на виділення допомоги варто встановити не лише в разі володіння більше, ніж одним автомобілем<sup>1</sup>, а й у тому разі, коли у власності чи володінні сім'ї перебуває високовартісний автомобіль або інший транспортний засіб. Адже це дає змогу його власнику самостійно одержати кошти за рахунок продажу свого транспортного засобу і купівлі дешевого. На нашу думку, непотрібно також наділяти правом на одержання соціальних допомог ті домогосподарства, у власності яких перебувають об'єкти комерційної нерухомості.

Потребує суттєвого вдосконалення механізм проведення обстеження житлових умов соціальним інспектором. Загальну інформацію про матеріально-побутові умови сім'ї, наданої в актах, доцільно доповнити конкретною інформацією про склад і структуру вартісних об'єктів. З метою зменшення суб'єктивного чинника типова форма акта має містити вичерпний перелік як найважливіших засобів для додаткового одержання доходу, так і цінних об'єктів. При цьому доцільно передбачити окремі поля, в яких слід було би зазначати бальну оцінку стану наявних вартісних предметів. Застосування одержаних результатів обстеження у процесі моніторингу майнового становища домогосподарства дасть змогу також досліджувати реальні фінансові ресурси, які перебували у розпорядженні одержувачів соціальної допомоги. З метою зменшення помилкового включення осіб при наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям необхідно запровадити механізм відповідальності соціального інспектора за викривлення об'єктивних відомостей в актах обстеження. Для цього обов'язково потрібно проводити вибіркові перевірки достовірності поданої в актах інформації про майнове становище сімей, які одержали статус малозабезпеченості. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити адресність соціальних трансфертів і таким чином підвищити результативність впливу бюджету на подолання бідності в Україні.

Посилення контролю за наданням бюджетних трансфертів бідним домогосподарствам створить сприятливі умови для урізноманітнення видів соціальної допомоги. Це дасть змогу забезпечувати ширшою бюджетною підтримкою тих осіб, які перебувають у скрутному матеріальному

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 250 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям».

становищі. Так, позитивний соціальний ефект виникне від запровадження надбавок до встановлених допомог малозабезпеченим сім'ям на період лікування на стаціонарі, навчання дитини з малозабезпеченої сім'ї у спеціалізованій школі або у вищому навчальному закладі, розташованих в іншому населеному пункті. До того ж корисним доповненням до допомоги малозабезпеченим сім'ям будуть одноразові виплати (наприклад, у разі важкої хвороби чи травми, закінчення або вступу до навчального закладу та ін.). З метою напрацювання досконалого механізму розширеної фінансової підтримки малозабезпечених спочатку, тобто на першому етапі, варто його апробувати на місцевому рівні. При цьому корисною буде розробка на загальнодержавному рівні чітких рекомендацій щодо встановлення надбавок до допомоги малозабезпеченим сім'ям і проведення додаткових одноразових виплат. Важливо також заохочувати органи місцевого самоврядування до такої діяльності шляхом часткового фінансування необхідних видатків за рахунок коштів державного бюджету.

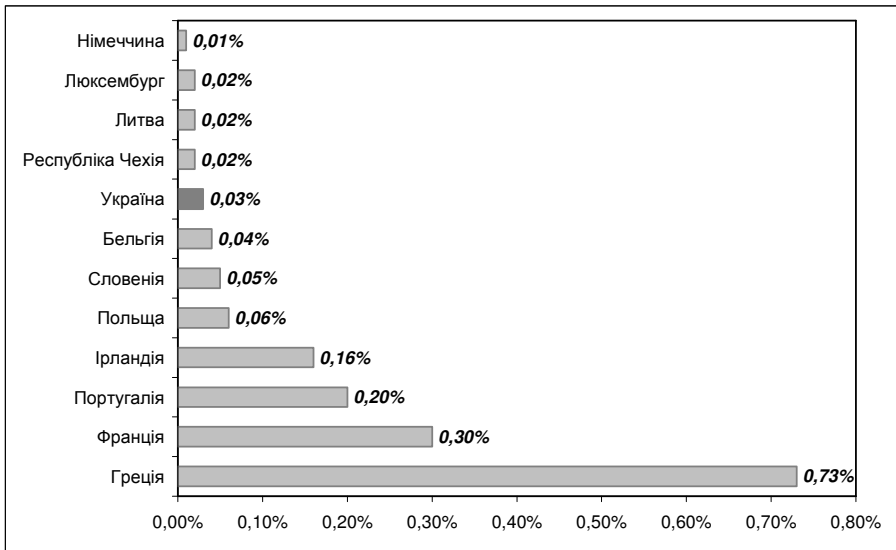
Ще одним пріоритетним напрямком активізації бюджетних трансфертів у концепції подолання бідності в Україні є радикальне підвищення ролі бюджету у вирішенні важливих житлових проблем населення. Насамперед необхідно вести мову про потребу різкого збільшення витрат бюджету на фінансування житлових програм. Враховуючи великі складнощі у забезпеченні справедливого перерозподілу фінансових ресурсів індивідів через бюджет, особливо у країнах з високим рівнем корупції та слабкими громадськими інститутами, перевагу доцільно віддавати спрямуванню бюджетних ресурсів у формі іпотечних кредитів. Співвідношення видатків бюджету на надання житлових кредитів і ВВП в Україні дуже мале, тоді як у великій кількості європейських країн з набагато меншим рівнем житлових проблем це співвідношення набагато більше (рис. 2.29).

Необхідність першочергового вирішення житлових проблем підтверджує те, що за результатами соціологічного опитування, яке провели російські вчені, найважливіша з нереалізованих потреб як малозабезпечених громадян, так і тих, які перебувають на межі бідності, пов'язана з житловою проблемою<sup>1</sup>. Вони, зокрема, констатують, що третя частина малозабезпечених за наявності достатнього обсягу коштів придбала би передусім саме квартиру. За відсутності схожих соціологічних опитувань в Україні й з огляду на багато спільних соціально-економічних характеристик російського та українського населення можна

---

<sup>1</sup> Горшков М. Малообеспеченные в социальной структуре российского общества / М. Горшков // Общество и экономика. – 2008. – №. 7 – С. 46.

припустити, що подібні пріоритети стосуються також бідних осіб нашої держави. В умовах дуже обмеженого комерційного іпотечного кредитування бюджетні ресурси є чи не єдиним можливим джерелом для придбання житла для тих, хто його потребує. Крім різкого збільшення обсягу бюджетних ресурсів, що спрямовуються на житлові кредити, потребує вдосконалення механізм їхнього надання. З огляду на величину ризиків бідності різних типів домогосподарств пріоритет в одержанні бюджетних житлових кредитів доцільно віддати сім'ям з дітьми, особливо багатодітним.



**Рис. 2.29. Співвідношення бюджетних витрат на житлові кредити і ВВП в європейських країнах і в Україні на початку XXI ст., %.<sup>1</sup>**

Значним резервом пошуку ресурсів для збільшення розмірів соціальної допомоги бідним особам є вивільнення коштів від скасування численних пільг, насамперед тих, користь від яких одержують небідні верстви суспільства. Такі заходи мають стати одним з елементів посилення впливу бюджету на подолання бідності в Україні. Першим кроком у забезпеченні більшої адресності натуральних бюджетних трансфертів могла би бути їхня монетизація. Це дало би змогу зменшити

<sup>1</sup> Складено за даними Державного казначейства України ; Кравченко В. І. Фінансування будівництва житла : Новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 100 (Вирішуємо житл. пробл.).

економічну неефективність бюджетних видатків. Запровадження механізму надання різних видів грошової допомоги, при якому би встановлювалась залежність між обсягами такої допомоги і матеріальним становищем одержувачів, сприяло би також підвищенню соціальної ефективності бюджетних витрат.

Вирішити проблему гострої соціальної нерівності в країні, одним з наслідків якої є бідність, неможливо без реформування діючого порядку оподаткування доходів населення. Потреба у змищенні податкового тягаря від бідних до багатих в Україні назріла вже давно, що підтверджують результати дослідження громадської думки. Намагаючись задовольнити їх, окремі органи державної влади та місцевого самоврядування роблять спроби самостійно вирішити цю проблему в межах наданих їм повноважень. Так, у нашій державі тарифи на спожитий природний газ встановлені таким чином, що той, хто споживає більші об'єми палива, платить за вищим тарифом, і навпаки: менші об'єми – нижчий тариф. Ще одним прикладом цього може бути встановлення диференційованих тарифів на житлово-комунальні послуги для жителів, які мешкають в елітних та інших будинках. Звичайно, такі дії не можуть бути ефективним способом вирішення проблеми суспільної нерівності, адже не завжди під ці критерії підпадають саме багаті члени суспільства.

З огляду на мету бюджетного перерозподілу податкове навантаження має більше стосуватися багатих осіб і мінімізувати втрати бідних. Для її досягнення потрібно запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб та водночас встановити неоподаткований мінімум на рівні прожиткового мінімуму. При цьому потрібно унеможливити застосування індивідами спрощених систем оподаткування для мінімізації фіскальних зобов'язань визначених на основі прогресивних ставок оподаткування. Реалізація цих заходів сприятиме зниженню офіційної бідності у країні, формуванню в державі суспільного консенсусу і зменшенню соціальної напруги. До того ж реформа створить ефективний захист життєво необхідних фінансових ресурсів домогосподарств від оподаткування.

Підвищення доступності якісних бюджетних послуг має для подолання бідності не менш важливе значення, ніж удосконалення трансфертної політики держави. З огляду на масштабність проблеми рівного доступу всіх людей до базових суспільних послуг її вирішення має бути пріоритетом державної політики щодо подолання бідності у країні. Її вектори необхідно спрямувати як на підвищення фізичної

доступності бюджетних послуг, так і на радикальне поліпшення фінансової доступності важливих суспільних послуг для всього населення держави.

Необхідною передумовою вирішення цього складного завдання є забезпечення чіткого моніторингу депривацій населення, пов'язаних з відсутністю можливості одержувати бюджетні послуги. Вирішення вказаного завдання потребує запровадження реєстрації кожного випадку недоступності суспільних послуг, насамперед освіти та охорони здоров'я. При цьому фізичну недоступність можна фіксувати завдяки обліку незадоволених заяв на зарахування дітей до навчальних закладів, реєстрації скарг про віддаленість або переповненість бюджетних закладів і результатам соціологічних опитувань. Достовірним джерелом інформації про фінансову доступність важливих соціальних послуг та їхню якість може бути анонімне анкетування споживачів. Воно має проводитися постійно або регулярно залежно від властивостей бюджетних послуг. Для цього потрібно налагодити роботу бюджетних закладів щодо видачі бланків анкет, опрацювання заповнених анкет і узагальнення одержаних результатів, а також забезпечення конфіденційності та цілісності заповнених анкет. З метою забезпечення єдиного підходу до моніторингу доступності важливих соціальних послуг для населення вся робота має координуватися одним державним органом, розпорядження якого є обов'язковими до виконання всіма розпорядниками коштів на відповідній території. Таким чином, функції щодо координації моніторингу повинні виконувати місцеві державні адміністрації або виконавчі органи місцевих рад.

Один з дієвих способів забезпечення доступності важливих суспільних послуг – це розробка, запровадження і дотримання належним чином науково обґрунтованих соціальних нормативів. Соціальні нормативи забезпечення важливими соціальними послугами мають передбачати забезпечення мінімальних потреб людей в їхньому одержанні, незалежно від місця проживання та матеріального становища людей. При цьому обов'язково потрібно враховувати ареал доступності соціальних послуг, територіальне розташування споживачів послуг, динаміку розвитку демографічних процесів у країні, а також фінансову спроможність державних інституцій і необхідність стимулювання економічної результативності у виробництві послуг. За цих умов можливе не лише поліпшення життя незаможних верств населення, а й підвищення прозорості бюджетного процесу, досягнення справедливого розподілу бюджетних ресурсів між індивідами та зростання результативності бюджетних видатків. Запровадження соціальних нормативів у бюджетну сферу сприятиме

вдосконаленню міжбюджетних відносин і збільшенню соціальної ефективності перерозподілу коштів між різними видами місцевих бюджетів. Через значні складнощі в запровадженні соціальних нормативів у механізм розрахунку міжбюджетних трансфертів цей процес буде тривалий та поступовий. Пріоритет, на наш погляд, має належати видаткам на забезпечення населення тими послугами, які найбільше впливають на подолання бідності.

Не менш важливим завданням сьогодні є підвищення фінансової доступності важливих суспільних послуг для споживачів. Беручи до уваги значні негативні соціальні наслідки від застосування благодійних внесків людей і порівняно невеликий позитивний фіскальний ефект від цієї діяльності бюджетних установ, пропонуємо встановити заборону на одержання таких доходів закладами, що надають послуги освіти та охорони здоров'я. До того ж, потрібно суттєво вдосконалити механізм встановлення цін на послуги, які мають право надавати бюджетні заклади населенню на платних засадах. При цьому необхідно передбачити умови для громадського контролю за ціноутворенням, усунути можливість зловживання монопольним становищем і обмеження рентабельності таких послуг. Вжиті заходи дадуть змогу зменшити обсяги видатків населення, пов'язаних з одержанням важливих суспільних послуг, підвищити їхню доступність, насамперед для малозабезпечених осіб, збільшити рівень людського розвитку та зменшити рівень бідності у країні.

Заходи щодо підвищення доступності суспільних послуг неможливо реалізувати без коригування обсягів бюджетних видатків. Як показують дані табл. 2.19, значний резерв збільшення видатків спостерігається в медичній галузі, адже співвідношення бюджетних видатків на охорону здоров'я і ВВП в Україні найнижче серед європейських країн, а частка таких видатків у загальних видатках бюджету є однією з найменших. З огляду на загалом низький рівень життя населення в нашій державі, нерозвиненість приватної медицини та майже відсутність медичного страхування рівень бюджетних видатків на охорону здоров'я в Україні має бути не нижчим від середньоєвропейського показника. Збільшення видатків на охорону здоров'я доцільно супроводжувати встановленням чіткого переліку медичних послуг, право на безкоштовне отримання яких гарантується кожній людині, незалежно від місця проживання. Без вжиття цих заходів неможливо вирішити проблему позбавлення великої кількості населення важливими соціальними послугами, а також поліпшити основні індикатори соціального розвитку країни, насамперед тривалості життя, рівня смертності, рівня материнської та дитячої смертності й ін.

Таблиця 2.19

**Частка видатків на охорону здоров'я й освіту в загальних  
бюджетних видатках та їхнє відношення до ВВП  
у країнах Європейського Союзу і в Україні у 2005 р.<sup>1</sup>**

| Назва країни   | Охорона здоров'я                     |                         | Освіта                               |                         |
|----------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
|                | частка у<br>бюджетних<br>видатках, % | відношення<br>до ВВП, % | частка у<br>бюджетних<br>видатках, % | відношення<br>до ВВП, % |
| Бельгія        | 14,3                                 | 7,1                     | 12,3                                 | 6,1                     |
| Чехія          | 13,9                                 | 6,1                     | 11,0                                 | 4,8                     |
| Данія          | 10,5                                 | 6,9                     | 12,1                                 | 7,9                     |
| Німеччина      | 18,0                                 | 6,2                     | 12,0                                 | 4,1                     |
| Естонія        | 12,0                                 | 4,0                     | 17,3                                 | 5,8                     |
| Греція         | 12,5                                 | 4,6                     | 7,3                                  | 2,7                     |
| Іспанія        | 16,3                                 | 5,7                     | 12,6                                 | 4,4                     |
| Франція        | 21,2                                 | 7,3                     | 17,8                                 | 6,1                     |
| Італія         | 16,3                                 | 6,9                     | 11,2                                 | 4,7                     |
| Латвія         | 12,5                                 | 3,8                     | 19,9                                 | 6,1                     |
| Литва          | 15,1                                 | 4,3                     | 19,2                                 | 5,5                     |
| Люксембург     | 15,3                                 | 5,5                     | 14,2                                 | 5,1                     |
| Мальта         | 14,5                                 | 6,8                     | 12,5                                 | 5,8                     |
| Нідерланди     | 10,2                                 | 4,4                     | 12,0                                 | 5,1                     |
| Австрія        | 14,7                                 | 6,9                     | 12,7                                 | 6,0                     |
| Польща         | 11,9                                 | 4,5                     | 16,4                                 | 6,2                     |
| Португалія     | 19,0                                 | 7,2                     | 19,7                                 | 7,4                     |
| Румунія        | 20,4                                 | 5,8                     | 14,4                                 | 4,1                     |
| Словенія       | 16,4                                 | 6,5                     | 16,5                                 | 6,6                     |
| Словаччина     | 18,0                                 | 5,1                     | 14,2                                 | 4,0                     |
| Фінляндія      | 15,0                                 | 6,8                     | 13,2                                 | 6,1                     |
| Швеція         | 12,2                                 | 7,0                     | 12,7                                 | 7,3                     |
| Великобританія | 13,2                                 | 7,1                     | 10,8                                 | 5,8                     |
| Норвегія       | 15,5                                 | 7,2                     | 12,5                                 | 5,8                     |
| Україна**      | 11,8                                 | 3,7                     | 19,6                                 | 6,2                     |

\*\* Примітка. Дані по Україні подано за 2007 р.

<sup>1</sup> Складено за даними Державного казначейства України; Офіційна вебсторінка Комітету статистика країн Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

Значний потенціал посилення впливу соціальних видатків на подолання бідності в нашій державі полягає у можливості суттєвого підвищення результативності таких видатків. При цьому заходи доцільно спрямувати як на мінімізацію видатків, пов'язаних з виробництвом суспільних послуг, так і на поліпшення якісних характеристик самих послуг. Позитивний вплив на бідність в результаті застосування заходів першої групи виявляється в тому, що вивільнені кошти можна спрямувати на розширення мережі бюджетних закладів, результатом чого буде підвищення фізичної доступності послуг. Необхідність покращення якості послуг зумовлена тим, що при цьому відбувається повніше врахування потреб індивідів і зростають показники якості життя у країні.

Практика формування та використання бюджету в розвинутих країнах свідчить про те, що дієвим інструментом підвищення результативності бюджетних витрат є програмно-цільовий метод. Повноцінне запровадження цього методу планування і виконання бюджету у вітчизняну практику сприятиме орієнтації ресурсів бюджету на вирішення найбільш актуальних суспільних проблем, значному підвищенню рівня бюджетної прозорості, налаштуванню діяльності бюджетних закладів на задоволення всебічних потреб людини й оптимізації видатків на виробництво суспільних послуг. У межах застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України виникають сприятливі можливості для запровадження оцінювання впливу бюджетних видатків на подолання бідності.

Чимало проблем, пов'язаних з низьким рівнем життя населення в Україні, можна вирішити шляхом розвитку соціальної інфраструктури. Виконання цього важливого завдання потребує значного нарощування видатків сільських бюджетів на розвиток автомобільних доріг місцевого значення та житлово-комунального господарства. З огляду на закономірності функціонування місцевих фінансів у країнах з ринковою економікою, а також на сучасний стан формування і використання коштів сільських бюджетів вирішити проблему низького стану соціальної інфраструктури неможливо без залучення цільових трансфертів з державного бюджету. З цією метою доцільно запровадити практику надання сільським бюджетам субвенцій на розвиток соціальної інфраструктури. Для забезпечення високої результативності таких видатків на подолання бідності розподіл субвенцій потрібно проводити на основі формалізованих методик, якими передбачено врахування найбільш важливих депривацій сільських мешканців, а також динаміки розвитку демографічної ситуації та рівня економічної активності.



Рівень добробуту населення країни визначається розвиненістю її національної економіки. В сучасному світі індивіди, підприємства, міста і країни стають маргіналізованими, якщо вони не конкурентоспроможні<sup>1</sup>. Застосування бюджетних важелів стимулювання економічного розвитку спрямоване на формування сприятливого середовища для само-реалізації людини, відповідно до рівня цивілізованих держав. З огляду на сучасний стан проблем у національному господарстві пріоритетами бюджетного регулювання економічних проблем з метою мінімізації бідності мають бути:

- розширення частки офіційної економіки та скорочення частки її неформального сектору;
- підвищення рівня зайнятості, насамперед легальної, економічно активного населення;
- зростання продуктивності праці;
- мінімізація підвищення цін на суспільно важливі товари і послуги;
- розвиток малого підприємництва;
- територіальна й галузева збалансованість економічного розвитку;
- ліквідація депресивності територій завдяки заохоченню населення до підприємницької діяльності.

Таким чином, необхідність мінімізації проблеми бідності в Україні потребує значної активізації бюджетної політики. Насамперед доцільно усунути наявні недоліки формування і використання бюджету, що негативно позначаються на рівні життя незаможних прошарків суспільства. Заходи щодо подальшої оптимізації застосування бюджету в подоланні бідності необхідно розробляти з урахуванням зарубіжного досвіду в цій сфері та ґрунтовних наукових розробок. Роль бюджету в регулюванні соціальних процесів у країні потрібно посилювати з одночасним підвищенням економічної ефективності й результативності бюджетних видатків. Однак варто зазначити, що лише бюджетними інструментами бідність у державі не може бути суттєво зменшена. Для цього варто застосовувати також інші наявні фінансові інструменти, здатні значною мірою впливати на соціальні процеси у країні.

---

<sup>1</sup> Разумов А. А. Бедность в современной России / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. – М. : Формула права, 2007. – С. 163.

# РОЗДІЛ III

## ЗАСТОСУВАННЯ НЕБЮДЖЕТНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У ПРОЦЕСІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ

### 3.1. Формування системи соціального страхування як важеля подолання бідності

Соціальне страхування ми розглядаємо як державну систему заходів, яка дає змогу не потрапити у стан бідності для тієї частини населення, що втратило заробіток через несприятливі для себе події (хворобу, похилий вік, безробіття тощо). Характерно, що формування такої системи відбувалося і відбувається у державах з різними політичним устроєм, типом економічної системи, темпами розвитку економіки, системою права. Тому соціальне страхування (у державній чи приватній формі) у ХХ ст. стає універсальним та фактично безальтернативним інструментом подолання бідності для зайнятого у суспільному виробництві населення.

Становлення соціального страхування зумовили певні чинники.

У 1870-і рр. для Англії, США – лідерів тогочасних економічно розвинутих країн – була характерна невисока питома вага державних видатків у ВВП, яка становила приблизно 8%<sup>1</sup>. Це зумовлено пануванням у тогочасній економічній науці переконань А. Сміта та Дж. С. Мілля, що визначали у якості важливих цілей функціонування держави забезпечення захисту від внутрішніх та зовнішніх загроз, підтримку закону та порядку та відстоювали обмежену участь держави у вирішенні соціальних проблем. Їхню позицію щодо соціального захисту населення можна підтвердити такими міркуваннями А. Сміта: «...людина повинна

---

<sup>1</sup> Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 5.

мати можливість існувати за рахунок власної праці; заробітна плата найманої особи при цьому є єдиним її фінансовим ресурсом, який має забезпечити необхідний рівень життя». Він, власне, зазначає, що якщо сім'я не в змозі заробити необхідні кошти власною працею, то вона має їх здобути «...жебракунням або крадіємством»<sup>1</sup>. Відсутність великих державних видатків у цих країнах зумовлювало невеликий податковий тягар. Намагання збільшити податки зумовлювало, як правило, супротив населення. Зазначимо, що США виникли як держава у результаті революції платників податків, які виступали проти права державних органів, де немає їхнього представництва, встановлювати податки<sup>2</sup>.

З третьої чверті XIX ст. ситуація змінилася. У стадію економічного зростання вступили держави, які «наздоганяли» індустріалізацію США і Великобританії – Німеччина та Франція. На відміну від англосаксонського світу, у цих країнах не домінували уявлення про те, що державна участь у житті суспільства має бути обмежена. Активна патерналістська держава відповідала успадкованим від аграрної епохи національним традиціям.

До середини століття і в цих країнах загострилися соціальні протиріччя, характерні для ранньоіндустріального етапу розвитку економік: заробітна плата була встановлена на мінімальному рівні, тоді як робочий день тривав 12–14 год.<sup>3</sup> Вияв цих суперечностей належить до так званих екстерналій ринкової економіки. Якщо зупинити процес індустріалізації неможливо<sup>4</sup>, та необхідно застосувати певні зусилля, щоб соціальна дестабілізація не привела до формування сильного робітничого руху, здатного підірвати тогочасний суспільний лад. Звідси інтерес уряду Німеччини до трудового законодавства, формування перших систем соціального захисту.

Змінилася і політична ситуація – національні еліти розуміли, що в умовах індустріального суспільства неможливо зберегти традиційні форми демократії податкоплатників, які виключали із політичного процесу низько дохідні групи населення. Почалися політичні реформи, спрямовані на розширення виборчих прав і в кінцевому підсумку – на

<sup>1</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.cato.ru/library/smith/wealth\\_of\\_nations](http://www.cato.ru/library/smith/wealth_of_nations).

<sup>2</sup> Перевдягнуті індіанцями жителі Бостона захотіли три судна британської Ост-Індійської компанії і викинули за борт 342 ящики чаю на знак протесту проти безмитного ввезення англійського чаю до Північної Америки. Уряд Великобританії постановив закрити порт Бостона до повного відшкодування вартості чаю і спрямував у Нову Англію військові кораблі. Ці заходи були поштовхом до всезагального супротиву північноамериканських колоній і в кінцевому підсумку – до утворення США.

<sup>3</sup> Загальна економічна теорія (політична економія) : підруч.: у 2 ч. // [І. Буяна, В. Ковальчук, Р. Березюк та ін.] ; за ред. І. Буяна, В. Ковальчука. – Тернопіль, 2001. – Ч. 2. – С. 196.

<sup>4</sup> У 1848 р. О. фон Бісмарк, будучи депутатом пруського парламенту, пропонував вжити усі можливі заходи для припинення індустріалізації в Німеччині.

введення загального виборчого права. До кінця XIX – початку XX ст. у більшості розвинутих країнах майновий ценз було відмінено, виборче право для чоловіків стало всезагальним або близьким до нього.

Розширення виборчого права змінило баланс сил при прийнятті державних рішень про рівень оптимального державного навантаження на економіку. Все більшу участь у політичному процесі брали ті, хто може виграти від підвищення податків і розширення фінансованих на їхній основі перерозподільних програм<sup>1</sup>.

Німецький економіст А. Вагнер, один із розробників системи соціального страхування в уряді О. фон Бісмарка, сформував тезу «розширення обсягу державної діяльності» – збільшення державних видатків, темпи зростання яких випереджають темпи зростання національного продукту. Ця теза з огляду на фактичне підтвердження – в країнах Європи запровадились нові податки на спадщину, прямі податки з доходів та розширився обсяг державних видатків на соціальні цілі – отримала назву «закон Вагнера». Він визначає принципи оподаткування, до яких належить «принцип справедливості», сформований відповідно до соціально-економічної концепції нової історичної школи, яка наголошувала на необхідності проведення соціальних реформ, зростання державних соціальних видатків. За допомогою державних фінансів можна досягти певної соціальної справедливості.

А. Вагнер розрізняє дві функції податків: фіскальну і соціального добробуту. Перша полягає у тому, що за допомогою податків держава забезпечується необхідними коштами для фінансування публічних послуг, тому вона вимагає розподілу податків пропорційно доходам платників податків. Друга як корегування першої функції – передбачає, що для фінансування особливої групи публічних соціальних послуг необхідно вводити прогресивне оподаткування доходів<sup>2</sup>.

Отже, запровадження загального виборчого права на рубежі XIX–XX ст. призвело до того, що уряди країн почали поступово збільшувати обсяги свої видатків у XX ст. (в основному вони мали соціальний та військовий характер) та перелік існуючих на той час податків (як прямих, так і непрямих). У сфері державних фінансів цей підхід обґрунтував А. Вагнер.

---

<sup>1</sup> Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики . – 2004. – № 9. – С. 6–7. Підхід, який ставить пряму залежність зростання питомої ваги держави у ВВП із поширенням виборчих прав низько дохідних верств населення підтверджується також у дослідженнях А. де Токвіля, А. Мелцера, С. Річарда. На противагу цьому С. Пельцман ставив під сумнів існування цього зв'язку.

<sup>2</sup> Теорія фінансів : підручник / Л. Лазебник, В. Федосов, П. Юхименко ; за ред. проф. В. Федосова, С. Юрія. – К. : Центр навч. літератури, 2010. – С. 122.

Очевидно, що соціальний захист населення реалізується лише за умови наявності відповідного матеріального забезпечення. Тому, на нашу думку, «соціальне страхування» є формою, за допомогою якої держава забезпечує необхідними фінансовими ресурсами систему проголошеного нею права соціального захисту для її реалізації на практиці.

Остання теза ґрунтується на тому, що захист може і має бути забезпечений лише за наявності відповідних ресурсів, які зосереджуватимуться для цих цілей в окремому фонді суспільства. Це зумовлює об'єктивну необхідність формування такого страхового фонду.

Розрізняють три форми створення страхових фондів:

- централізовані резервні страхові фонди або централізоване страхове забезпечення;
- фонди самостраховування;
- колективні страхові фонди.

Централізоване страхове забезпечення базується на державній відповідальності й передбачає відшкодування втрат за рахунок загальнодержавних коштів. Проте розглядаються лише втрати внаслідок надзвичайних подій, оскільки державні фінанси призначені для забезпечення функцій держави, до яких страхування не належить. До фондів, створених у такій формі, належать, наприклад, Державний матеріальний резерв, резервні фонди та обігова касова готівка бюджетів усіх рівнів.

Самостраховування базується на індивідуальній відповідальності за умови настання ризиків і полягає у тому, що фізична або юридична особа за рахунок своїх доходів формує особисті страхові (резервні) фонди. Вони мають форму заощаджень, які акумулюються на банківських депозитах, у цінних паперах, на індивідуальних рахунках, у недержавних пенсійних фондах і т. ін.

Використання цієї форми для усього суспільства супроводжується такими недоліками:

а) вона нерациональна (тому що передбачає вилучення з обігу значних фінансових ресурсів) і дорога (кожний член суспільства повинен витратити кошти у повному обсязі можливих збитків, що значно зменшує його фінансові можливості). Найбільшою мірою таку форму можна застосовувати для покриття банківських ризиків<sup>1</sup>;

б) вона передбачає вивільнення значних ресурсів з виробничого процесу для формування страхового фонду, джерелом якого є чистий прибуток, що значно знижує рентабельність суб'єкта господарювання і суперечить основній меті ринкового виробництва;

<sup>1</sup> Опарін В. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. Опарін. – [2-ге вид., доп. і перероб.]. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 73.

в) вона потребує кваліфікованого управління резервними фондами<sup>1</sup>.

Створення колективних страхових фондів базується на солідарній відповідальності їхніх учасників. Суть такого виду відносин полягає у тому, що страхові фонди формуються за рахунок внесків (страхових зборів) усіх учасників, а відшкодування збитків проводиться для тих, хто їх зазнав унаслідок визначених подій та обставин. Якщо врахувати обов'язковий характер участі населення і солідарну їхню відповідальність за своє майбутнє, то можна припустити можливість існування загальнонаціональних колективних страхових фондів (або системи соціального страхування).

Ця форма усуває недоліки та проблеми попередніх двох, тобто вона передбачає вилучення значних фінансових ресурсів учасників суспільного виробництва в цей момент часу і є недорогою з огляду на те, що обсяги таких ресурсів не відповідають величині можливих ризиків.

Отже, науковці стверджують: «...з метою державного фінансового забезпечення системи соціального захисту... держава (виділення власне. – Авт.) формує грошові фонди цільового призначення... з метою забезпечення... у разі непрацездатності, старості, малозабезпеченості...» саме у формі колективних страхових фондів<sup>2</sup>. Вони виокремлюють таку особливість, яка властива колективним страховим фондам соціального характеру, як «солідарність» у межах суспільства, але переважно не розкривають її зміст.

Цю особливість варто розуміти як такий стан відносин між його членами, при якому фінансове забезпечення безробітних відбувається за рахунок зайнятих у суспільному виробництві населення, тимчасово або постійно непрацездатних – за рахунок працездатних. Варто також вказати, що утворення і використання фондів грошових коштів пов'язано з перерозподілом його коштів у межах:

– життя однієї людини (покриття ризиків настання несприятливих подій лише за умови раніше сплачених у часи активної трудової діяльності внесків);

– одного покоління населення (стосується покриття ризиків безробіття, тимчасової непрацездатності, виховання дітей, настання постійної непрацездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві та ін.);

– між поколіннями (поширюється на пенсійне забезпечення за віком).

Зрозуміло, що організувати такі масштабні перерозподільчі відносини під силу лише державі, тому, на нашу думку, й поняття «система соціального страхування» тотожне поняттю «державна

<sup>1</sup> Фінанси : підруч. / [С. Юрій, В. Федосов, Л. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С. Юрія, В. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 372.

<sup>2</sup> Фінанси : підруч. / [С. Юрій, В. Федосов, Л. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С. Юрія, В. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 372.

система соціального страхування». Цю тезу підтримує Б. Надточій, який зазначає, що «...засновником соціального страхування є завжди національна солідарність, на державному рівні воно виступає як основна складова соціальної політики»<sup>1</sup> та І. Гуменюк, для якої «...в Україні обов'язкова форма соціального страхування є державною...»<sup>2</sup>.

Організація соціального страхування визначається моделями соціального захисту, проголошеними тією чи іншою державою. При цьому остання визначає ще й систему фінансових відносин у суспільстві. Так, якщо реалізується модель «мінімальної держави», то соціальна функція держави виявляється слабо і фінансових ресурсів для її реалізації потрібно менше, а отже, рівень оподаткування в економіці буде низький (наприклад, країни Північної Америки). Навпаки, якщо суспільство буде соціально орієнтовану (змішану) державу з чітко вираженою соціальною функцією, то потреба у фінансових ресурсах для неї зростає, а отже, рівень оподаткування в економіці буде вищий (наприклад, країни Скандинавії чи континентальної Європи).

У країнах-членах ЄС домінують чотири основні моделі соціального захисту: континентальна (модель Бісмарка), англосаксонська (модель Беверіджа), скандинавська і південно-європейська<sup>3</sup>. Ступінь використання соціального страхування у кожній з названих моделей відображено у табл. 3.1.

Найбільшого поширення й організаційного забезпечення соціальне страхування набуло при реалізації континентальної моделі соціального захисту. Як бачимо, у «чистому» вигляді жодна із зазначених моделей соціального захисту не зустрічається; соціальне страхування як складова фінансового механізму соціального захисту населення більшою чи меншою мірою, відображено в усіх моделях. У більшості держав можна знайти риси, що свідчать про поєднання континентальної й англосаксонської моделей.

---

<sup>1</sup> Надточій Б. Роль соціального страхування в умовах соціальної держави та ринкової економіки / Б. Надточій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pension.kiev.ua/pensref/events/conferences/20030415materials.html#\\_ftnref1](http://www.pension.kiev.ua/pensref/events/conferences/20030415materials.html#_ftnref1).

<sup>2</sup> Гуменюк І. Соціальна ринкова система соціального страхування: напрямки реформування та проблеми законодавчого забезпечення І. Гуменюк [Електронний ресурс] /. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2750>.

<sup>3</sup> Антропов В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореф. дисс. на соискание уч. ступеня доктора экон. наук : спец. 08.00.14 «Мировая экономика» [Електронний ресурс] / В. Антропов. – М., 2007. – 20 с. – Режим доступу : <http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/a/886/File/antropov.pdf>

**Місце і роль соціального страхування в моделях  
соціального захисту населення**

| <b>Модель соціального захисту (країни поширення)</b>                  | <b>Місце і роль соціального страхування</b>  | <b>Особливості</b>  |
|---|--|---|
| Континентальна, або модель Бісмарка (Німеччина, Австрія, США, Канада) | Визначальна, оскільки побудована на принципах: <i>професійної солідарності</i> (існування внесків до страхових фондів, поширюється на всіх членів родини застрахованого та ін.); <i>субсидіарності</i> (страхові фонди є самоврядними і представляють інтереси усіх соціальних партнерів); <i>обов'язковості</i> участі населення  | Розвиток страхування у разі безробіття, тимчасової втрати працездатності, нещасних випадків на виробництві, пенсійне та медичне страхування |
| Англосаксонська або модель Беверіджа (Англія, Ірландія)               | Допоміжна, побудована на засадах: <i>універсальної солідарності</i> (охоплювала все населення, а не лише застрахованих осіб, що зумовлює низький рівень страхових виплат), тобто вимога <i>обов'язковості</i> не висувається; <i>єдності</i> (за основу визначення обсягів допомоги взято не величину сплачених внесків, а встановлений мінімальний рівень потреб людини); <i>інтеграції</i> (диференціації джерел фінансового забезпечення соціального захисту населення) | Поширено страхування у разі безробіття, тимчасової втрати працездатності  |
| Радянська (крайній лівий вияв англосаксонської) (СРСР)                | Формальна, соціальне страхування побудоване на засадах англосаксонської моделі. Страхові внески повністю сплачують підприємства  | Поширено страхування у разі хвороб, нещасних випадків на виробництві, пенсійне страхування  |
| Скандинавська (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія)                    | Незначна, модель побудована на засадах англосаксонської з наданням переваги принципу <i>інтеграції</i> бюджетним коштам. Страхування охоплює лише безробітних. Переважно використовуються внески працевдавців  | Розвиток лише соціального страхування у разі безробіття, медичне страхування (Фінляндія)  |
| Південно-європейська (Італія, Іспанія, Греція, Португалія)            | Допоміжна, побудована на засадах англосаксонської  | Поширено страхування у разі безробіття, тимчасової втрати працездатності, пенсійне страхування  |



На основі досліджень науковців О. Сергієнка<sup>1</sup>, Ю. Павленка<sup>2</sup> та Е. Ковжарової<sup>3</sup>, подамо такий поділ країн на групи:

а) країни, де переважає скандинавська модель соціального захисту (Північна Європа). Соціально-демократична модель скандинавських країн виявляється в тому, що держава бере на себе значну частку відповідальності за соціальний захист населення, а глобальним економічним завданням визначає досягнення повної зайнятості. При цьому основна частка витрат у сфері соціального захисту фінансується через бюджетну систему держави;

б) країни, де переважає континентальна модель соціального захисту (континентальна Європа, Північна Америка). Проблеми соціального захисту переважно вирішуються між підприємцями і найманими працівниками в особі профспілок. Втручання держави у цю сферу незначне, переважно через запровадження програм мінімального медичного (для всього населення) та фінансового (для безробітних) забезпечення. Основна частка витрат на соціальний захист населення здійснюється через систему страхових компаній;

в) країни, де застосовуються англосаксонська і континентальна моделі соціального захисту населення з переважанням останньої (Австрія, Швейцарія, Німеччина). В цих країнах реалізуються моделі, що базуються на змішаному державно-приватному вирішенні соціальних проблем, де відповідальність окремого підприємця замінює система їхньої обов'язкової колективної відповідальності під контролем держави;

г) країни, де застосовуються англосаксонська й континентальна моделі соціального захисту населення з переважанням першої (Англія, Ірландія). Передбачено, що у визначених випадках (хвороба, пенсійний вік, смерть, пологи і т. ін.) кожний громадянин має бути охоплений соціальною грошовою допомогою, основним джерелом фінансування якої стають бюджети різних рівнів. У цих країнах реалізується широке коло соціальних програм, ніж у країнах Північної Америки. Головне завдання держави, яке вона ставить перед собою, – це забезпечення мінімального доходу громадян.

Розглядаючи будь-яку модель соціального захисту (в тому числі континентальну модель, яка активно використовує державне соціальне

---

<sup>1</sup> Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна : аспекти праці. – 2002. – № 1. – С. 33–34.

<sup>2</sup> Павленко Ю. Світовий досвід функціонування систем соціального страхування. Уроки для України / Ю. Павленко // Україна : аспекти праці. – 2002. – № 6. – С. 30.

<sup>3</sup> Ковжарова Е. Особливості застосування найбільш поширених моделей фінансування системи охорони здоров'я. Практичні висновки для України / Е. Ковжарова // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 11. – С. 31.

страхування), потрібно аналізувати необхідні умови та обмеження щодо її функціонування. Такі умови визначаються індикаторами макроекономічного розвитку держави, поданими у табл. 3.2.

Таблиця 3.2

**Макроекономічні індикатори оцінювання передумов існування державного соціального страхування**

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Індикатор                     | Економічна інтерпретація впливу на систему соціального страхування                                      |
| ВВП на душу населення         | Фінансові можливості системи тим більші, чим вищий показник   |
| Рівень економічного зростання | Вплив аналогічний до впливу попереднього показника  |
| Рівень безробіття             | Оберненопропорційний зв'язок. Чим вищий показник, тим менші фінансові можливості системи                |
| Рівень інфляції               | Вплив аналогічний до впливу попереднього показника  |
| Дефіцит державного бюджету    | Його наявність або значний обсяг може спонукати до ширшого використання системи соціального страхування |

Подамо характеристику таких індикаторів, вміщених у табл. 3.2:

– показник ВВП на душу населення. Вибір зумовлений тим, що це узагальнений показник, який визначає результативність економіки тієї чи іншої країни, добробуту населення в ній та використовується для порівняння економік світу. До того ж джерелом утворення фінансових ресурсів соціального страхування є ВВП, тому його обсяг (і рівень ВВП на душу населення як похідний) визначатиме можливості системи соціального захисту;

– рівень економічного зростання. Цей показник характеризуватиме можливості для розвитку моделі соціального захисту на перспективу – зниження індикатора звужує їх, і навпаки;

– рівень безробіття. Використання цього показника зумовлене джерелом формування ресурсів соціального страхування – обсягом заробітної плати та кількістю платників страхових внесків (найманих осіб), що також визначатиме фінансові можливості системи. Дія цього показника обернена до попереднього: чим він вищий, тим можливості соціального страхування зменшуються, і навпаки;

– рівень інфляції. Цей індикатор дасть змогу порівняти обсяги фінансових ресурсів за реальним, а не за номінальним співвідношенням. Без його врахування можливості системи фінансового страхування будуть оцінені необ'єктивно – в абсолютному виразі вони можуть суттєво збільшуватись, але якщо це супроводжується знеціненням грошової

одиниці у країні, то висновок про збільшення фінансових ресурсів без урахування рівня інфляції не є повним;

– показник дефіциту бюджету. Прямого відношення до умов функціонування системи соціального страхування він не має, лише опосередковане. Наявність дефіциту зменшує можливості англо-саксонської моделі соціального захисту населення і може стати однією з причин відмови від неї та переходу до континентальної. Лише моніторинг показника покаже, чи існують передумови до такого переходу в країні у майбутньому.

Аналіз описаних вище п'яти індикаторів (показників) проведений для країн, які, залежно від поширення тієї чи іншої моделі соціального захисту, розподілено на чотири групи, визначить передумови для функціонування континентальної моделі (системи соціального страхування) в Україні.

Середні значення даних згруповано в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

**Макроекономічні показники моделей соціального захисту населення \***

| Показник                         | Континентальна | Англо-саксонська | Скандинавська | Південно-європейська | США   | Україна            |
|----------------------------------|----------------|------------------|---------------|----------------------|-------|--------------------|
| ВВП на душу населення, дол. США  | 24460          | 23250            | 23580         | 18207                | 32656 | 4012               |
| Рівень економічного зростання, % | 1,84           | 3,63             | 2,18          | 2,27                 | 3,56  | 0,32               |
| Рівень безробіття, %             | 5,72           | 8,00             | 7,70          | 11,34                | 5,10  | 4,74               |
| Рівень інфляції, %               | 2,90           | 3,31             | 2,42          | 5,10                 | 3,24  | 13,50 <sup>1</sup> |
| Дефіцит бюджету, %               | 6,70           | 2,01             | 9,10          | 16,3                 | 14,03 | 8,30               |

\* Складено автором на основі джерел : Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України. – К., 2006. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор. ; 12 см. – Системні вимоги : Pentium ; 32 Mb RAM; Windows 95, 98, 2000, XP. – Назва з титул. екрану ; Eurostat Yearbook 2007. Luxembourg, 2007 [Електронний ресурс] / Європейський союз. – Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>. Рівень інфляції визначений за період 2000–2007 рр.

Наведені вище дані показують, що:

а) держави, в яких поширена континентальна модель соціального захисту (Німеччина, Австрія, Швейцарія), характеризуються нижчим, порівняно з іншими моделями, рівнем економічного зростання (менше,

ніж 2%) і безробіття (6%); помірною інфляцією (3% на рік) та дефіцитом бюджету в обсязі 7% від його надходжень;

б) застосування англосаксонської моделі зумовлює найнижчий серед країн з іншими моделями дефіцит бюджету (майже 2%), найвищі темпи економічного зростання (майже 4%), помірну інфляцію (3%) й один з найбільших показників безробіття (8%);

в) державам зі скандинавською моделлю характерні один з найвищих показників дефіциту бюджету (9%), найнижча серед країн з іншими моделями інфляція (2,4% на рік), високий рівень безробіття (майже 8%) та невеликий середній щорічний темп економічного зростання (2,2%);

г) використання південноєвропейської моделі характеризується одними з найгірших макроекономічних показників: високі темпи інфляції (5,1%), великий обсяг бюджетного дефіциту (понад 16%), високий рівень інфляції (понад 11% на рік) і низький рівень ВВП на душу населення (18,2 тис. дол. США);

д) держава, де впроваджується система приватного соціального страхування (зокрема, у США), мають один з найбільших (якщо не враховувати Україну) дефіцитів бюджету (14%) та в них створено умови, які певною мірою подібні до англосаксонської моделі.

Держави, що вибрали як джерело фінансування системи соціального захисту бюджетні кошти (скандинавська модель), стають, як правило, на шлях дефіцитних державних фінансів (9% доходів бюджету). В довготерміновому періоді (1990–2007 рр.) добробут населення не має погіршуватись, а в умовах незначного зростання економіки (2,2% на рік) і майже такого самого рівня інфляції (2,4%) без збільшення дефіциту бюджету цієї мети досягти важко. Водночас чисельність безробітних втрачає свою актуальність: платниками податків стають передусім підприємства і держава основну увагу зосереджує на створенні сприятливого інвестиційного клімату в економіці. Через це тут чисельність безробітних, порівняно з країнами з іншими моделями соціального захисту, більша (майже 8%).

Держави, що вибрали як основне джерело фінансування соціального захисту населення систему страхування (континентальна модель), змушені проводити політику активної зайнятості населення, адже воно є основним платником внесків до неї. Через це тут чисельність безробітних дещо нижча, ніж у країнах з іншими моделями (5%). Менший тягар соціальних видатків на бюджет зумовлює нижчу його дефіцитність (7%).

Держави з англосаксонською моделлю збільшують добробут населення шляхом дефіцитності бюджету, оскільки вони комбінують його кошти як джерела фінансового забезпечення соціального захисту з коштами системи соціального страхування, поділивши тягар соціальних видатків між цими ланками державних фінансів. Тут простежується щорічне зростання економіки (3,6%). Тому, порівняно з державами з континентальною моделлю, чисельність безробітних (8% проти 5%) не має важливого значення.

Приватна система соціального страхування може функціонувати в умовах високих темпів економічного розвитку (майже 4%) та незначного рівня безробіття (5% працездатного населення). Значний дефіцит бюджетних коштів (14%), який спостерігався у цей період, прямо не стосувався системи соціального захисту і був зумовлений тим, що за основу макроекономічної політики у США в 90-х рр. XX ст. адміністрація У. Клінтона взяла кейнсіанські погляди щодо дефіцитних фінансів. Інші макроекономічні індикатори цієї моделі аналогічні до англосаксонської моделі. Враховуючи кількість офіційно зареєстрованих безробітних (менше, ніж 5%) та дефіцит бюджетних коштів (8%), визначимо можливість впровадження в Україні континентальної, скандинавської або південноєвропейської моделі соціального захисту населення.

На перший погляд, передумови для застосування континентальної моделі видаються найбільш вірогідними: дефіцит бюджетних коштів і кількість безробітних у нашій державі аналогічні до того, що спостерігається у країнах континентальної Європи. Проте не порівняними є темпи знецінення грошової одиниці й темпи зростання економіки. Через це економіка України не може забезпечити реалізацію і скандинавської моделі. До того ж дефіцит бюджетних коштів у Данії, Швеції чи Фінляндії (9%) спричинений значною часткою соціальних видатків (передусім виплатою пенсій), а в Україні і без видатків ПФУ дефіцит становить 7% доходів бюджету.

Більшість країн з перехідною економікою, до яких належить і наша держава намагається будувати фінансове забезпечення системи соціального захисту на основі гарантованого мінімального доходу населення. Існування певної його моделі залежатиме від того, на якому етапі політичного та економічного розвитку перебуває держава. У фінансовому забезпеченні соціального захисту населення в Україні простежуються окремі періоди, коли одна з описаних вище моделей використовувалась більш активно, ніж інша, а отже, з цими змінами збільшувалась або зменшувалась роль соціального страхування. При

дослідженні цих етапів розглядаємо період тривалістю з кінця XIX ст. (початок проведення заходів щодо соціального захисту в Західній Європі) і до сьогодні.

Колективні страхові фонди для покриття ризику настання інвалідності на території України існували впродовж усього XX ст. Ранні його форми розвинулися з ініціативи працеводців, які намагалися уникнути відповідальності у разі судового розгляду справи після нещасного випадку, поранення чи смерті людей на робочому місці. Соціальна програма таким чином заміняла судочинство і сприяла вирішенню конфліктних ситуацій<sup>1</sup>. Історично склалось, що першою з моделей соціального захисту населення в нашій державі стала континентальна (модель Бісмарка). Її існування супроводжувалось динамічним розвитком елементів соціального страхування, що розпочався у 1903 р. і тривав упродовж першої половини XX ст. (табл. 3.4). Загалом після 1917 р. соціальне страхування в Україні розвивалося в єдиному руслі всіх республік Радянського Союзу. Спочатку воно охоплювало лише ризик настання постійної непрацездатності (інвалідності), а вже з 1917 р. поширилося на безробіття й тимчасову втрату працездатності.

*Таблиця 3.4*

**Етапи розвитку соціального страхування в Україні \***

| <b>Етапи</b>     | <b>Події</b>   | <b>Особливості</b>   |
|------------------|--|--|
| 1                | 2  | 3  |
| 1903–1917 рр.    | Становлення та розвиток соціального страхування від нещасних випадків на виробництві                       | Не поширювалось на всі галузі економіки  |
| 1917 р.          | Становлення соціального страхування у разі безробіття і хвороб (прототип тимчасової втрати працездатності) | Страховання у разі безробіття не поширювалось на всіх працівників; тимчасова втрата працездатності охоплювала лише ризик хвороби, пологів чи смерті працівника |
| 1918–1921 рр.    | Громадянська війна   | Фінансування соціальних видатків за рахунок бюджету  |
| 1921 р.          | Відновлено соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві, у разі безробіття та хвороб         | Виплати проводилися через страхові каси  |
| 20-ті рр. XX ст. | Становлення пенсійного страхування   | Охоплювала лише певні категорії працюючих (червоноармійці, партійні працівники та ін.)   |

<sup>1</sup> Гринюк Д. Соціально-економічні та правові передумови виникнення страхування / Д. Гринюк // Право України. – 2002. – № 11. – С. 39.

| 1                           | 2   | 3  |
|-----------------------------|---|--|
| 1927–1936 рр.,<br>1938 р.   | Згортання непу та<br>реалізація політики<br>індустріалізації у СРСР | Виплату пенсій непрацюючим пенсіонерам<br>передано до місцевих бюджетів  |
| 1929 р.                     |   | Державне соціальне страхування отримало<br>єдиний бюджет   |
| 1930 р.                     | Припинило існування<br>соціальне страхування у<br>разі безробіття   | Зміни були зумовлені не економічними, а<br>політичними мотивами  |
| 1931 р.                     | Політика індустріалізації у<br>СРСР                                 | Зміни в організації соціального страхування<br>у бік збільшення ролі профспілок  |
| 1948 р.                     | Післявоєнний період   | Припинила існування монополія профспілок<br>на призначення соціальної допомоги. Ці<br>обов'язки передано адміністраціям<br>підприємств |
| друга<br>половина ХХ<br>ст. | Розвиток соціального<br>страхування у разі<br>безробіття та хвороб  | Має «декларативний» характер   |
| 1991 р. і по<br>сьогодні    | Динамічний розвиток<br>соціального страхування                      | Не охоплює медичне страхування   |

\* Систематизовано автором на основі джерела<sup>1</sup>.

Становлення соціального страхування в ХХ ст. характеризувалося такими особливостями:

а) найдовше проіснувало у складі державних фінансів соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві (за винятком періоду громадянської війни) та від хвороб відповідно з 1903 р. і 1917 р.;

б) розпочало свій розвиток у 1917 р. та було скасовано у 1930 р. соціальне страхування у разі безробіття з політичних причин, оскільки вважалося, що соціалізм не сумісний з такими рудиментами капіталізму, як безробіття. Так, 23 серпня 1930 р. колегія Наркомпраці ухвалила постанову, в якій, зокрема, зазначалося: «Безробітні, які перебувають на обліку бірж праці, є наслідком неправильної роботи бірж праці та ненадіслання безробітних на роботу на перекваліфікацію... запроєктовані в контрольних цифрах на 1930/1931 рік 408 тисяч безробітних та 30 млн. руб. на видачу допомоги цим безробітним вважати за невірне, а тому скасувати»<sup>2</sup>;

в) фінансовою основою радянської пенсійної системи до 1990 р. був Державний бюджет СРСР, за рахунок якого виплачувались пенсії. Впродовж короткого періоду – початок 20-х рр. ХХ ст. та 1937 р. – джерелом фінансування пенсій був бюджет соціального страхування. Проте така практика була скасована у 1938 р.

<sup>1</sup> Історія виникнення і розвитку соціального страхування [Електронний ресурс] / Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України. – Режим доступу : [http://www.fse.gov.ua/fse/control/uk/publish/article?art\\_id=190700&cat\\_id=190697](http://www.fse.gov.ua/fse/control/uk/publish/article?art_id=190700&cat_id=190697).

<sup>2</sup> Ковалінський В. Праця та соціальна політика. З історії міністерства / В. Ковалінський, Т. Кір'ян. – К. : Поліграф-Колегіум, 2002. – С. 119.

Погоджуємося з думкою інших вчених і констатуємо, що розвиток соціального страхування у радянський період був швидше штучним, ніж реальним. Це зумовлено тим, що з 1917 р., коли почала формуватися державна форма власності, держава як загальний підприємець і страховик (гарант), а також основний виробник та головний споживач не була зацікавлена і не мала стимулів до становлення соціального страхування. Через це у другій половині ХХ ст. вона створила систему безкоштовного соціального забезпечення (медичного й пенсійного), тобто за основу було взято англосаксонську модель соціального захисту населення і реалізований на практиці її крайній лівий варіант.

У середині 80-х рр. ХХ ст. в СРСР відбулися радикальні перетворення у політичній та соціально-економічній організації суспільного життя. Вони були спричинені погіршенням загального економічного стану країни, низькою ефективністю економіки щодо задоволення споживацького попиту, високою затратністю військово-промислового комплексу та ін. Це призвело до того, що соціальні витрати, особливо пенсійні, стали надмірним тягарем для державного бюджету. Становлення різних форм власності, яке розпочалося з побудовою ринкової економіки, показало неефективність функціонування застарілої системи соціального забезпечення і стало поштовхом до її перебудови, що також відобразилося на соціальному страхуванні.

Таким чином, наприкінці 1980-х рр. у СРСР виникла проблема пошуку небюджетних джерел для фінансування пенсій та інших видів соціальної допомоги.

Враховуючи зарубіжний досвід, у СРСР та державах, які утворилися після його розпаду, було вибрано для побудови континентальну модель соціального захисту населення з використанням принципів соціального страхування.

В нашій державі на початку 1991 р. створили принципово нову структуру – Фонд соціального страхування України. Організаційно Фонд діяв через створене правління Фонду, до складу якого входила абсолютна більшість представників від профспілкових об'єднань. Правління Фонду розробляло та затверджувало Положення про Фонд і його виконавчі органи. Упродовж 1993–2001 рр. в незалежній Україні закладалася нормативна база для відновлення ролі та значення соціального страхування у фінансовій системі держави шляхом ухвалення відповідної Концепції й Основ законодавства. В цей період Верховна Рада



України ухвалила нормативну базу, яка визначала принципи існування таких видів державного соціального страхування, як:

- у разі безробіття;
- у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням;
- від нещасного випадку на виробництві й професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- пенсійне.

На базі єдиного Фонду соціального страхування України створено окремі державні цільові фонди, що управляють коштами кожного з видів соціального страхування. Лише один вид соціального страхування, поширений за кордоном, законодавчо не закріплений у нашій державі – це медичне страхування. В Україні було створено законодавчі умови для становлення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування (або континентальної моделі соціального захисту), що базується на вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення (1964 р.) і рекомендаціях Міжнародної організації праці № 67 (1944 р.) та відповідає теоретичним принципам, які розробив Отто фон Бісмарк.

Отже, в Україні становлення системи соціального страхування супроводжується переходом від англосаксонської до континентальної моделі країн Європи та гальмується з економічних причин, зокрема через незадовільну структуру економіки (спрямованість не на сферу послуг чи споживання населення) та її кризу.

### **3.2. Вплив соціального страхування на недопущення та пом'якшення бідності**

Соціальне страхування – важлива складова системи соціального захисту населення, центром якого є людина та її потреби, а якість їхнього задоволення впливає на соціально-економічний розвиток держави. Одночасно із задоволенням потреб соціальне страхування впливає на недопущення чи зменшення бідності окремих верств населення або громадян. Воно створює умови для відтворення робочої сили, захисту громадян у разі настання певних страхових випадків: досягнення пенсійного віку, втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, нещасного випадку на виробництві тощо.

За своєю суттю соціальне страхування виражає економічні відносини, що виникають у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту шляхом формування спеціальних грошових фондів та їхнього використання для забезпечення громадян у разі настання страхових випадків.

Соціальне страхування, володіючи перевагами в системі соціального захисту, більш ефективно впливає на недопущення чи пом'якшення бідності. Аналіз такого впливу розпочнемо із висвітлення дискусійних питань щодо суті та ролі соціального страхування.

За визначенням В. Плиси, соціальне страхування ґрунтується на принципі колективної солідарності та створення громадських страхових фондів за рахунок обов'язкових страхових внесків, воно призначене для того, щоб забезпечити мінімум соціального захисту особам, які досягли пенсійного віку, потребують медичної допомоги, інвалідам, безробітним.<sup>1</sup> В. Скуратівський і О. Палій зазначають, що поняття «соціальне страхування» означає, що цей вид соціального захисту має таку саму природу, що й страхування взагалі.<sup>2</sup> Справді, слово «страхування» означає попередження можливої небезпеки, уникнення певного ризику. Кінцеве призначення страхування – захист людини від можливих випадків матеріальних втрат.

Б. Надточій розглядає категорії «соціальне страхування» та «соціальне забезпечення» як такі, що відрізняються за певними ознаками, і виокремлює «соціальну допомогу». Термін «соціальне забезпечення» визначається ширшим відносно терміна «соціальне страхування».<sup>3</sup> Основними критеріями, що притаманні соціальному страхуванню, є: обов'язкова участь працівників із врахуванням окремих винятків; інвестування надлишкових коштів у фонді для отримання додаткового доходу; гарантування наявним обліком внесків без застосування процедури перевірки доходів або нужденності; особистого права на пенсію чи допомогу; залежність обсягу внеску та виплати від того, скільки застрахована особа заробляє або заробляла раніше.

Основні риси соціального страхування полягають у тому, що «...фінансування соціальних виплат здійснюється за рахунок внесків до соціального страхування, а також тісна взаємозалежність між внесками і обсягом соціальних виплат (послуг)».<sup>4</sup> Варто зазначити, що капіталізація внесків відбувається у вигляді страхових фондів.

А. Александров, О. Бандурка, О. Ворона зазначають, що соціальне страхування – це механізм реалізації соціальної політики держави, основа організації соціального захисту населення. На їхню думку,

---

<sup>1</sup> Плиса В. Й. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні : навч. посіб. / В. Й. Плиса. – Л. : Видав. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – С. 3.

<sup>2</sup> Скуратівський В. А. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – С. 113.

<sup>3</sup> Надточій Б. Соціальне страхування чи соціальне забезпечення? Погляд з позицій прав, установ та принципів / Б. Надточій // Україна : аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 31–34.

<sup>4</sup> Там само, С. 31–34.

вирішуючи поставлені перед ним завдання, соціальне страхування виконує в сучасному суспільстві важливі функції. Головна з них – гарантійна. Вона полягає у наданні страхового захисту особам, які входять до системи соціального страхування при настанні відповідних умов. Крім того, соціальне страхування виконує важливі функції, серед яких виокремлюють акумулюючу й інвестиційну. Акумулююча функція полягає в концентрації ресурсів для фінансування соціальних допомог за рахунок збору страхових внесків і формування самостійних страхових фондів. Інвестиційна функція полягає в забезпеченні накопичення цих фондів шляхом одержання інвестиційного доходу від вкладень тимчасово вільних коштів у державні цінні папери, акції підприємств, банківські цінні папери та інші фінансові інструменти.<sup>1</sup> Такі самі функції виконує і пенсійне страхування, яке, з одного боку, гарантує майбутньому пенсіонеру певну пенсію за умов сплати внесків і настання законодавчо закріплених умов, а з другого – акумулює й інвестує кошти через державні та приватні пенсійні фонди в економіку країни.

На нашу думку, такі функції визначаються на основі видатків соціальних фондів, а не суті соціального страхування. Внаслідок цього роль соціального страхування із системи соціального захисту переводиться у сферу фінансових послуг, виробництва та інвестування, що є неправомірним.

Комерційне страхування, на відміну від соціального, характеризується розподілом завданих збитків серед учасників страхового фонду. Одним із видів комерційного страхування є особисте страхування, яке має деякі спільні риси із соціальним страхуванням. В. Базилевич, К. Базилевич відзначають, що особисте страхування можна визначити як галузь страхової діяльності, яка забезпечує страховий захист громадян або зміцнення досягнутого ними сімейного добробуту<sup>2</sup>.

Отже, особисте страхування має багато спільного із соціальним, насамперед в об'єктах страхового захисту громадян. Головна відмінність між ними – у джерелах формування страхових фондів: для соціального – це переважно кошти підприємств, установ, організацій і лише незначною мірою – внески працівників; для особистого страхування – це кошти громадян та кошти підприємств, установ та організацій – тією мірою, якою особисте страхування є обов'язковим.

---

<sup>1</sup> Александров А. А. Страхование / А. А. Александров. – М. : Изд-во ПРИОР, 1998. – С. 77.

<sup>2</sup> Базилевич В. Д. Страхова справа / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич. – К. : Товариство «Знання», КОО, 1998. – С. 13.

Таке страхування спрямоване на доповнення соціального страхування, проте воно ґрунтується на інших засадах та принципах. Так, особисте страхування має добровільний характер, а соціальне – переважно є обов'язковим і має однакові умови для всіх учасників страхового фонду.

Проте всі ці форми взаємно доповнюють один одного у створенні єдиної системи соціального захисту населення.

Особливістю соціального страхування є те, що воно становить сукупність економічних відносин, які базуються на розподілі ризику між застрахованими особами та взаємозалежності між внесками й обсягом соціальних виплат і послуг. Таким чином, захист від соціальних ризиків є закономірною рисою суспільства в його взаємовідносинах з людьми чи соціальними групами.

Поняття «соціальний випадок» і «соціальний ризик» відрізняються що страховий ризик має ознаку вірогідності та випадковості. Невідомо, чи виникнуть певні обставини та скільки їх буде. Страховий випадок має ознаку конкретності, тобто це певна, формально визначена обставина, щодо якої передбачено конкретний вид соціального захисту.

Е. Мачульська визначає соціальний ризик як можливість настання матеріальної незабезпеченості в результаті відсутності заробітку або трудового доходу з об'єктивних соціально значущих причин, а також у зв'язку з додатковими витратами на утримання дітей та інших членів сім'ї, які потребують допомоги, на задоволення потреб у медичних і соціальних послугах. Близьке за значенням визначення соціального ризику дає В. Роїк, який під поняттям «соціального ризику» має на увазі вірогідність настання матеріальної незабезпеченості працівників внаслідок настання втрати заробітку через втрату працездатності (професійні та загальні захворювання, нещасні випадки, у т. ч. на виробництві) або відсутність попиту на працю (безробіття).<sup>1</sup>

Отже, зміст ризику і його вірогідність визначають межі страхового захисту. За своїм змістом ризик має негативні, особливо невігідні економічні наслідки. Він може виникнути в майбутньому в певний момент у невідомих масштабах. Про ризик йдеться лише тоді, коли є відхилення між запланованими і реальними результатами. Таке відхилення може бути позитивним або негативним. Негативне відхилення буває при несприятливому результаті. Позитивне відхилення виникає тоді, коли фактичний результат виявляється більш вагомим, ніж очікувалося.

---

<sup>1</sup> Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – С. 75.

Можливість негативного відхилення від запланованого фактичного результату, тобто небезпека небажаного наслідку, називається ризиком. Насамперед ризик – це конкретне явище або сукупність явищ, з виникненням яких відбуваються виплати з раніше утвореного централізованого страхового фонду в натурально-речовій або грошовій формі<sup>1</sup>.

Сутність ризику визначається реальними, природними, технічними, соціально-економічними процесами. Отже, для розуміння природи ризику, в т. ч. і соціального, необхідно мати на увазі таке: його основою певний випадок, який веде до фінансового, матеріального, майнового збитку для окремого індивіда або для організації загалом; ризик характеризується великим ступенем невизначеності з точки зору виникнення, обсягу збитку.

Основою соціальних ризиків є не природні або техногенні явища, а соціально-економічні, тобто суспільні умови життєдіяльності людини.

Отже, соціальний ризик – це ймовірність настання матеріальної незабезпеченості в результаті втрати заробітку або трудового доходу з об'єктивних, соціально-значимих причин, а також необхідності додаткових витрат на лікування і соціальні послуги. Соціальним ризикам притаманне: по-перше, те, що вони мають масовий характер, по-друге, вони становлять постійне явище ринкової економіки<sup>2</sup>.

Враховуючи масштаби суспільного виробництва і масовість залучення в його сферу працездатного населення, соціальні ризики піддаються кількісному оцінюванню та прогнозуванню як з позиції ймовірності настання ризикових ситуацій (кількість хворих, інвалідів, пенсіонерів, померлих тощо), так і з позиції їхніх вартісних параметрів (тривалість захворювання, середній вік настання інвалідності тощо) (рис. 3.1).

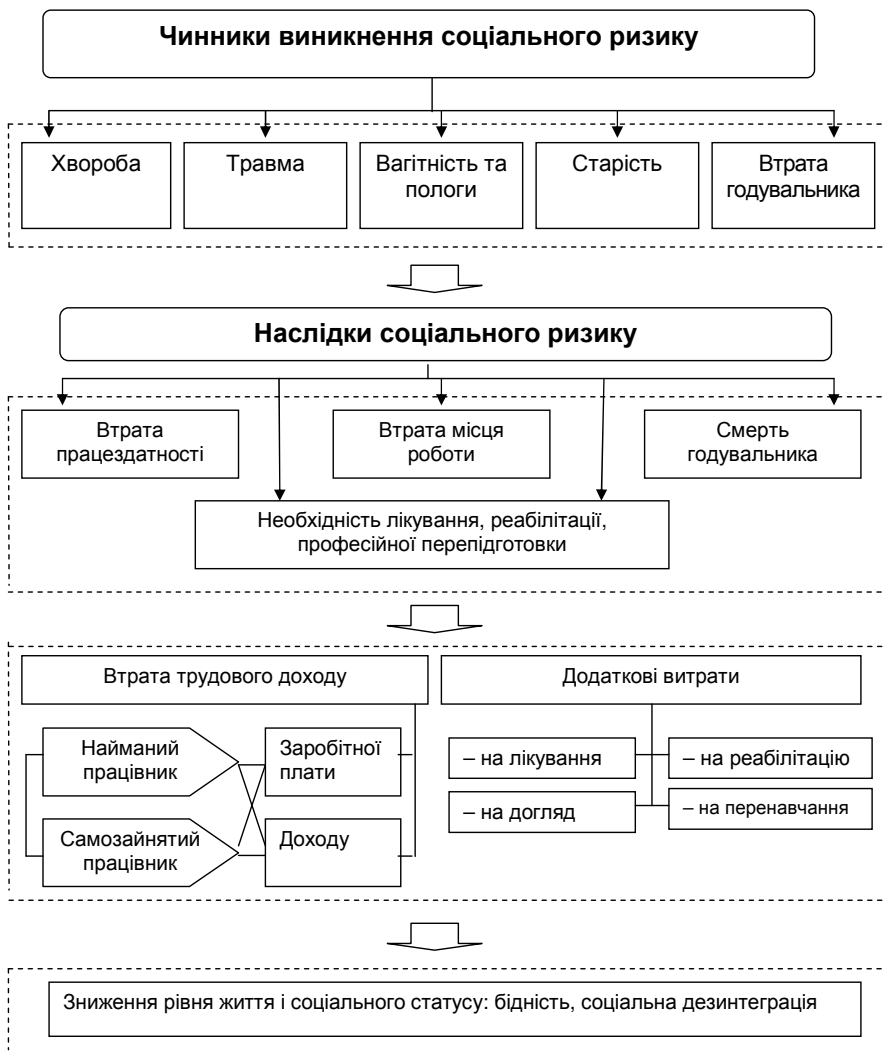
Як суспільне явище соціальні ризики характеризуються поєднанням різних чинників життя суспільства: соціальної й економічної політики держави, зрілістю громадського суспільства і законодавчої бази, розвитку трудових відносин між працедавцями та найманими працівниками. При цьому на рівень соціального ризику впливають такі чинники: умови зайнятості, розвитку ринку праці, демографічної ситуації, умови у сфері праці, економічні умови організації суспільного життя, умови і форми організації профілактики та компенсації при втраті працездатності<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мних М. В. Визначення ризиків та їх страхування / М. В. Мних, Н. М. Мних // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. – № 10. – С. 37–39.

<sup>2</sup> Мних М. В. Визначення ризиків та їх страхування / М. В. Мних, Н. М. Мних // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. – № 10. – С. 37–39.

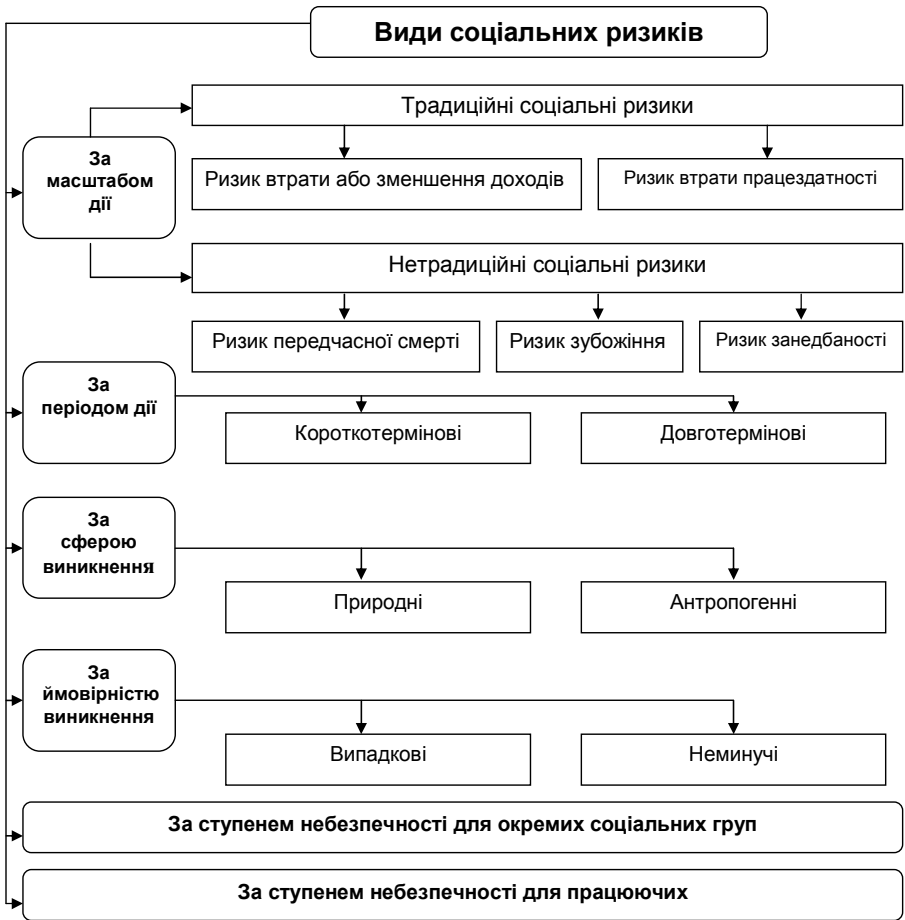
<sup>3</sup> Роик В. Социальное страхование: теоретические и методологические основы / В. Роик // Человек и труд. – 2005. – № 2. – С. 23–30.



**Рис. 3.1. Фактори виникнення соціального ризику та їх наслідки.**

Отже, соціальні ризики, які виникають під впливом вищезазначених чинників, можна об'єднати в групи: втрата доходу, додаткові витрати, втрата соціального статусу.

Природа ризику і ступінь настання ризикової ситуації дає змогу виокремити його види (рис. 3.2).



**Рис. 3.2. Класифікація соціальних ризиків.**

Ризик втрати працездатності – тимчасова або стійка втрата працездатності від загального та професійного захворювання, трудового каліцтва, вагітності та пологів, старості.

Ризик втрати або зменшення доходу внаслідок певних обставин характеризується найбільшою типовістю і має найбільший коефіцієнт вірогідності у житті кожної людини, тому є основою для надання соціальних виплат через систему соціального страхування, у фінансуванні

яких беруть участь застраховані особи. До складу цього виду ризиків належать такі традиційні соціальні ризики: хвороба, безробіття, старість, трудове каліцтво, професійне захворювання, вагітність та пологи, утримання дітей, інвалідність, втрата годувальника. За вищезазначених обставин людина втрачає здатність до праці й не може власними зусиллями утримувати себе та своїх утриманців; втрачає можливість працювати через відсутність попиту; якщо вона ще або вже нездатна до праці, втрачає засоби для існування через втрату годувальника; постає перед необхідністю додаткових матеріальних витрат на утримання дітей, на догляд за близькими, на поховання тощо.

Ризик втрати доходу внаслідок зменшення права на працю зумовлений, з однієї сторони, настанням пенсійного віку, а з іншої – зниженням конкурентності працівника. Солідарна пенсійна система в Україні не забезпечує громадянам заміщення пенсією заробітку, втраченого ним у зв'язку зі старістю, та запобігання бідності серед людей похилого віку. Ризик втрати доходів за рахунок зниження конкурентності працівника зумовлений безробіттям, яке зумовлене суб'єктивними та об'єктивними причинами: нестачею робочих місць, невідповідністю кваліфікаційних вимог тощо.

Ризик передчасної смерті як працездатного, так і непрацездатного населення в масштабах окремої держави вказує на реальну загрозу деградації трудового та інтелектуального потенціалу. Цей ризик охоплює прояви інших ризиків, які трапляються з людиною впродовж усього життя. Крім втрат, які спричиняє смертність, на стан населення негативно впливає інвалідизація населення, тобто автоматичний перехід працездатних осіб у непрацездатні верстви.

Ризик зубожіння непрацездатного населення – це найбільш яскравий прояв іншої сторони перехідної економіки: нездатність державних механізмів забезпечити придатний рівень життя, захистити інтереси членів суспільства, які втратили можливість працювати та одержувати доходи. Зубожіння – це той майновий стан, за якого витрати домогосподарств на харчування перевищують 80% їхніх середньомісячних сукупних доходів, тобто доходів усіх членів сімей з урахуванням усіх видів надходжень як у грошовій, так і в натуральній формах.<sup>1</sup>

Бідність значною мірою є результатом недосконалого державного регулювання як місцевих органів влади, так і міністерств та парламенту. Бідність – це злиденне існування фізичної особи, стан, за якого через брак

---

<sup>1</sup> Шевчук П. І. Соціальна політика : навч. посіб. / П. І. Шевчук – Львів : Світ, 2003. – С. 61.



коштів неможливо підтримувати належний рівень життя, характерний суспільству конкретного соціально-економічного періоду<sup>1</sup>.

До основних груп ризику за критерієм бідності належать домогосподарства і родини, в яких є утриманці (малі діти і старі батьки). Наслідками бідності є деградація сучасного українського суспільства. Її ознаки: втрата здоров'я, руйнування генофонду нації, зростання смертності, загальнодемографічна криза, інтелектуальний занепад, що загалом становить ризик занедбаності.

Класифікація за періодами дії передбачає групування соціальних ризиків на короткотермінові й довготермінові, відповідно до чого повинні формуватись фінансові важелі впливу на їхні причини та наслідки.

Соціальні ризики також можуть бути класифіковані за сферою виникнення: природні, антропогенні. Спільним для них є те, що вони не залежать від сили, яка набагато перевищує можливості окремої людини протистояти їм, та характеризуються високим рівнем небезпеки для життя і невідворотними фізичними, матеріальними і моральними втратами.

За ймовірністю виникнення соціальні ризики можна поділити на випадкові та неминучі. Неминучі ризики легко передбачити і до них можна завчасно підготуватися. Підготовка полягає в резервуванні грошових коштів, джерелом яких у цьому випадку виступає соціальне резервування.

Інший вид захисту виникає, коли ризики випадкові для окремої людини, але закономірні для суспільства. Це передбачає соціальний захист у формі страхування. Існує третій тип формування ресурсів – бюджетні асигнування і благодійність.

Класифікація соціальних ризиків за ступенем небезпечності для окремих соціальних груп і працюючих передбачає те, що низький ступінь небезпечності зумовлює добровільний характер організаційно-правової форми, а високий, як правило, – обов'язковий характер. Між добровільним і обов'язковим страхуванням існують перехідні форми: факультативно-обов'язкові й умовно-обов'язкові.

Отже, соціальні ризики – це чинники порушення соціального стану людей у результаті пошкодження (погіршення) здоров'я, втрати працездатності або відсутності попиту на працю (безробіття), які супроводжуються настанням для зайнятого населення матеріальної незабезпеченості внаслідок втрати заробітку, що призводить до додаткових витрат, пов'язаних з лікуванням, а для сім'ї – зникненням джерел доходів у зв'язку з втратою годувальника.

---

<sup>1</sup> Шевчук П. І. Соціальна політика : навч. посіб. / П. І. Шевчук – Львів: Світ, 2003. – С. 60.

Враховуючи те, що кожний вид соціального ризику має свої особливості і по-різному проявляється для різних категорій працюючих, то і форми захисту повинні мати характерні риси. Найбільш ефективна система захисту від конкретних видів соціального ризику досягається в межах окремих секторів соціального страхування (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

**Види соціальних ризиків та соціального страхування**

| <b>Соціальні ризики</b>                     | <b>Соціальне страхування на випадок</b>   |
|---|---|
| <i>Втрата працездатності:</i>               |   |
| 1) внаслідок законодавчо встановленого віку | досягнення пенсійного віку  |
| 2) у зв'язку з вагітністю та пологами       | вагітності та пологів   |
| 3) у зв'язку з незначним захворюванням      | тимчасової втрати працездатності  |
| 4) довготермінова                           | – інвалідності внаслідок загального захворювання;<br>– інвалідності внаслідок професійного захворювання;<br>– інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві |
| <i>Втрата доходу:</i>                       |   |
| 1) внаслідок смерті годувальника            | – втрати годувальника;<br>– організації поховання   |
| 2) внаслідок безробіття                     | – безробіття  |

У системі соціального страхування виокремлюють пенсійне страхування (втрата працездатності внаслідок досягнення пенсійного віку, інвалідності, у разі втрати годувальника); медичне страхування (тимчасова втрата працездатності); страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами на поховання людини (втрата працездатності через хворобу, вагітність та пологи, втрата доходу внаслідок смерті годувальника); страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання (втрата працездатності через виробничий травматизм, професійну захворюваність); страхування на випадок безробіття (втрата доходу внаслідок безробіття).

Пенсійне страхування – це одна з важливих соціальних гарантій стабільного розвитку суспільства, оскільки зачіпає інтереси як працездатного, так і непрацездатного населення.

Завдання недопущення бідності для осіб пенсійного віку за допомогою важелів системи пенсійного страхування може бути вирішено шляхом: встановлення єдиної науково обґрунтованої методики розрахунку пенсії; наявності однакових прав громадян в одержанні страхо-

вих виплат за рахунок державних та недержавних пенсійних фондів; забезпечення розриву між мінімальною і максимальною пенсіями не більш як у 5 разів; встановлення мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму; затвердження пенсійного віку на рівні, співвіднесеному із світовими показниками та реальними вітчизняними умовами; законодавче встановленому порядку працевлаштування пенсіонерів і одержання ними страхової виплати і заробітної плати.

Пом'якшення бідності щодо пенсіонерів забезпечується за рахунок грошових доплат (до прожиткового мінімуму для непрацевдатних осіб та за понаднормативний стаж), соціальних пільг (проїзд на транспорті, оплата комунальних послуг), соціальних послуг (обслуговування одиноких престарілих громадян на дому або їхнє утримання в закладах соціального забезпечення), індексації обсягів пенсій у зв'язку зі зростанням рівня інфляції в країні, виплати соціальних пенсій.

Для ефективного вирішення вищезазначених завдань необхідно максимально об'єктивно визначити рівень доходів пенсіонерів та ступінь їхньої бідності. За рівнем доходів населення і пенсіонерів умовно можна поділити на три категорії:

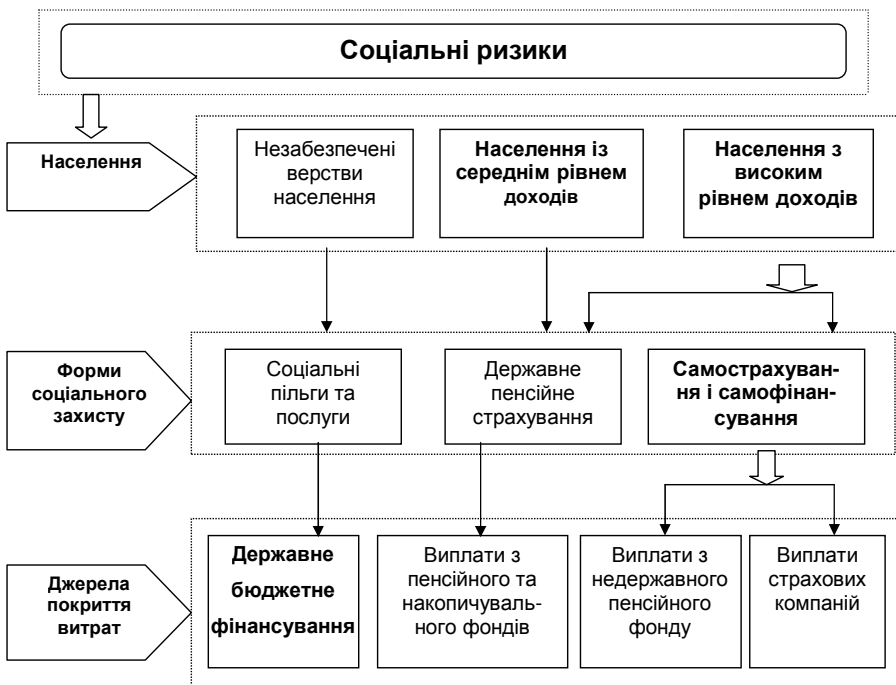
- незабезпечені верстви населення;
- населення з середнім рівнем доходів;
- населення з високим рівнем доходів.

З метою забезпечення соціального захисту пенсіонерів незалежно від рівня доходу створюються форми соціального захисту, включаючи підтримку та допомогу держави тим, хто не сплачував з об'єктивних причин страхових внесків (рис. 3.3).

Для останнього формою соціального захисту є державне бюджетне фінансування. З цією метою надається державна соціальна пенсія особам, які не мають права на трудові пенсії, а також певні соціальні допомоги.

Населення з середнім і високим рівнем доходів підлягає державному загальнообов'язковому пенсійному страхуванню або забезпечується через самострахування і самофінансування. Джерелами покриття витрат страхових ризиків виступають виплати з бюджету Пенсійного фонду України або з недержавного пенсійного фонду за вибором пенсіонерів.

Вагоме місце в соціальному захисті, що має також страхову основу, займають грошові заощадження населення через особисте страхування. Вони є додатковим джерелом страхових виплат, відкладених на майбутнє.



**Рис. 3.3. Форми захисту та джерела покриття соціальних витрат.**

Отже, роль пенсійного страхування полягає в перерозподілі ризику виникнення страхового випадку між застрахованими, з однієї сторони, і всіма працедавцями, з іншої, між поколіннями застрахованих і працедавців, між застрахованими і працедавцями, які живуть і працюють у різних регіонах країни або працюють на підприємствах різних галузей.

Ефективність пенсійного страхування залежить від виконання таких умов:

1) достатність виплати, що означає забезпечення кожного працівника в Україні державною пенсією як комбінацією виплат з солідарної та обов'язкової накопичувальної системи;

2) фінансова стабільність, що передбачає фінансову стабільність системи у найближчому і віддаленому майбутньому.

Фінансова стабільність пенсійного страхування залежить від трьох основних видів чинників, які можна згрупувати за економічними, демографічними і правовими ознаками (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Основні чинники впливу на фінансову рівновагу  
пенсійного страхування**

| <b>Чинники</b>                     | <b>Вплив на рівень доходів</b>   | <b>Вплив на рівень витрат</b>  |
|------------------------------------|--|--|
| <b>Економічні чинники</b>          |  |  |
| – економічне зростання             | застраховані і заробітна плата   | право на отримання пенсії, чисельність отримувачів пенсії                        |
| – зайнятість                       | кількість застрахованих  | кількість отримувачів  |
| – частка і рівень зарплати         | заробіток  | обсяг виплат   |
| – зарплата й інфляція              | застрахований дохід  | обсяг виплат   |
| – збільшення відсоткової ставки    | інвестиційний дохід  |  |
| <b>Демографічні чинники</b>        |  |  |
| – вікова структура населення       | відношення чисельності економічно активного населення до чисельності пенсіонерів | відношення чисельності економічно активного населення до чисельності пенсіонерів |
| – зміни в смертності               | зміни в кількості потенційних платників внесків                                  | зміни чисельності отримувачів пенсій і середнього стажу роботи                   |
| – збільшення народжуваності        | кількість платників внесків  | чисельність отримувачів пенсій   |
| <b>Чинники управління системою</b> |  |  |
| – розробка системи                 | положення про сплату страхових внесків   | формула розрахунку обсягу пенсії   |
| – дотримання порядку реєстрації    | страхові доходи  | чисельність отримувачів пенсії   |
| – адміністративні витрати          |  | загальні витрати   |

До економічних чинників належать: обсяг ВВП, доходи населення, частка доходів населення у ВВП, обсяг заробітної плати, кількість застрахованих осіб, сума страхових внесків.

Важливими є також показники інфляції та рівня відсоткової ставки інвестиційного доходу, на основі яких індексуються пенсії або уточнюється обіг виплат. Отже, для накопичувальної системи важливим чинником є прийняття рішення в інвестиційній діяльності і на фондовому ринку, від якого залежить дохідна і видаткова частина бюджету Пенсійного фонду.

Одним із соціальних ризиків у нестабільному ринковому середовищі є втрата заробітку внаслідок безробіття. Всі суб'єкти суспільних відносин повинні певним чином впливати на це явище, намагаючись звести наслідки від нього до мінімуму. Так, громадяни намагаються освоїти такі професійні навички, які мають попит на ринку праці; постійно підвищують кваліфікацію, дбаючи про збереження робочого місця і вищий рівень заробітної плати. Працедавець зацікавлений у стабільному персоналі, їхньому професійному та освітньо-культурному рівні, для чого використовує частину своїх фінансових ресурсів у формі чистого прибутку.

Однак найбільший вплив на рівень безробіття та матеріальне забезпечення цієї категорії громадян, на нашу думку, має держава через бюджетне фінансування та державне соціальне страхування.

Держава повинна проводити активну соціальну політику, спрямовану на скорочення безробіття, а отже, і недопущення бідності щодо громадян, які втратили роботу. До таких заходів належать: регулювання ринку праці, більш точне визначення обсягів державного замовлення на підготовку фахівців певних спеціальностей із наступним їхнім працевлаштуванням, створення додаткових робочих місць, стимулювання розвитку малих і середніх підприємств, надання інформаційних та консультативних послуг щодо ситуації на ринку праці.

В сучасних умовах в Україні більша увага приділяється впливові держави на пом'якшення бідності серед безробітних шляхом надання їм певного матеріального забезпечення. Механізм надання допомоги на випадок безробіття був запроваджений 1 липня 1991 р. відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» шляхом створення державного страхового фонду. З 1991 по 2010 рр. неодноразово змінювався порядок сплати страхових внесків працедавцями і застрахованими особами до відповідного фонду, скорочувалась кількість соціальних виплат і незначною мірою зростав їхній обсяг. На сьогодні за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття виплачується: допомога з безробіття, допомога з часткового безробіття, матеріальна допомога в період професійного навчання та допомога на поховання. Рівень цих виплат здебільшого менший за обсяг прожиткового мінімуму для працездатної особи, а тому, порушуючи чинне законодавство, безробітні неофіційно працевлаштовуються на роботу.

Доцільно було б запровадити фінансування утримання робочих органів цього Фонду, як і інших правлінь і виконавчих дирекцій державних цільових фондів за рахунок коштів Державного бюджету України.

Позитивними моментами такої зміни будуть: забезпечення єдиного підходу у фінансуванні утримання органів державної виконавчої влади; цільове використання коштів, сформованих за рахунок страхових внесків; збільшення обсягу ресурсів, що спрямовуються на соціальні допомоги і послуги та пом'якшення бідності безробітних.

З метою посилення впливу соціального страхування на зменшення бідності щодо безробітних, на наш погляд, необхідно: запровадити нові науково обґрунтовані методики розрахунку допомог, відмінити диференціацію обсягу допомоги з безробіття відповідно до окремих періодів упродовж року, встановити залежність обсягу допомоги тільки від індивідуальної заробітної плати і страхового стажу без урахування середньої заробітної плати працівників національної економіки цього регіону.

Одночасно зі збільшенням обсягу допомог необхідно посилити і відповідальність їхніх одержувачів шляхом запровадження фінансових санкцій за невідпрацювання встановленого періоду після проходження перепідготовки за направленням центру зайнятості, а також за отримання інших доходів у період перебування в центрі зайнятості в статусі безробітного.

Важливим видом соціального ризику є тимчасова або повна втрата працездатності, що призводить до втрати заробітної плати і є непрямим чинником виникнення чи поглиблення бідності.

Заходом впливу на недопущення бідності у сфері соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, пов'язаними з похованням, рекомендується вважати: запровадження такого порядку надання допомоги з тимчасової непрацездатності, при якому її виплата за рахунок коштів відповідного фонду буде проводитись із першого дня захворювання; відміна залежності середньої плати від страхового стажу. З метою пом'якшення бідності для розрахунку необхідно брати середню заробітну плату, але не нижче середньоденного заробітку, розрахованого на основі встановленої мінімальної величини на місяць.

Щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, то є набагато більше заходів для недопущення втрати заробітної плати внаслідок погіршення здоров'я, а саме: проведення профілактичних заходів з техніки безпеки виробництва, забезпечення охорони праці, надання працівникам спеціального одягу тощо. Однак у вітчизняній практиці фінансування зазначені заходи не фінансуються в достатньому обсязі, на що вказують дані табл. 3.7.

Таблиця 3.7

**Видатки бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за 2002–2009 рр.\***

млн. грн.

| Показники  | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. | 2009 р.** |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 1. Профілактика нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань                          | 14,6    | 15,5    | 10,0    | 7,2     | 6,6     | 31,1    | 50,9    | 0,7       |
| 2. Медична, професійна і соціальна реабілітація потерпілих на виробництві                            | 26,8    | 34,4    | 45,8    | 63,5    | 110,4   | 145,6   | 200,5   |           |
| 3. Відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження здоров'я або в разі його смерті | 887,2   | 1065,6  | 1233,8  | 1773,7  | 2003,0  | 2513,2  | 2862,4  | 2931,4    |
| 3.1. Відшкодування ПФУ виплачених пенсій у зв'язку з інвалідністю та втратою годувальника            | 49,2    | 54,7    | 52,4    | 111,0   | 97,9    | 77,1    | 138,4   |           |
| 4. Поточні видатки виконавчої дирекції Фонду та її робочих органів                                   | 61,4    | 58,3    | 70,3    | 115,0   | 200,2   | 259,6   | 420,4   |           |
| 5. Інші  | 60,8    | 99,5    | 230,4   | 62,5    | 26,4    | 28,3    | 392,8   |           |
| Усього видатків бюджету Фонду  | 1050,8  | 1273,2  | 1590,3  | 2021,9  | 2346,4  | 2977,8  | 3926,9  | 3533,7    |

\*Складено на основі звітних даних Міністерства праці та соціальної політики України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

\*\*Згідно з оперативними даними Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України показники п. 2, п. 3.1, п. 4, п. 5 за 2009 р. не розшифровано.

Пом'якшення бідності щодо працівників, травмованих на виробництві, полягає у більшій участі відповідного фонду в покритті витрат на лікування, професійну перепідготовку, медичну і соціальну реабілітацію після травми чи професійного захворювання. Видатки на зазначені цілі в абсолютному обсягів зростали.

Впродовж 2002–2009 рр. видатки на профілактику нещасних випадків скорочувались, а в 2009 р. вони зменшились до 0,7 млн. грн., що вказує на недостатню роль цього виду соціального страхування у попередженні настання бідності.



Отже, державне соціальне страхування є прямим важливим важелем впливу на людину, її здоров'я та матеріальний стан, а водночасно – і на недопущення чи пом'якшення бідності для окремих громадян, соціальних верств населення і суспільства загалом. З розвитком ринкових відносин повинна зростати роль держави щодо посилення цього впливу через окремі елементи системи соціального страхування, а саме: ставки страхових внесків, соціальні допомоги, норми, фонди тощо.

Випереджуючими темпами щодо виплат повинна зростати заробітна плата, яка є базою для нарахування внесків і виплат. Із збільшенням доходів громадяни зможуть доповнювати виплати з державних цільових фондів виплатами з недержавних пенсійних фондів та страхових товариств і не допускати у своєму житті явища бідності.

### **3.3. Закономірності функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи**

Функціональне призначення державного пенсійного страхування характеризується особливістю побудови пенсійної системи тієї чи іншої країни на певному етапі свого розвитку. Державне пенсійне страхування, яке є важливою складовою системи пенсійного забезпечення, залежить як від загальних тенденцій її розвитку та еволюції її ролі в економічній та соціальній системах країни, так і від реформування структури пенсійної системи. Пенсійна система є важливим елементом фінансової системи будь-якої розвинутої держави, від якої залежить добробут громадян та ефективність функціонування економіки.

В економічній літературі поняття «пенсійної системи» трактують у різних значеннях. Яскравим прикладом тлумачення цього терміна у широкому значенні є позиція В. Роїка. Так, пенсійну систему науковець пропонує розглядати не лише як обов'язкові і додаткові пенсійні програми, але й інші системи, які дають змогу підтримувати певний рівень і стандарти життя у пенсійному віці. До них можуть належати системи охорони здоров'я, соціального обслуговування, програми, що забезпечують доступність житла. При цьому джерелами пенсійного доходу є також доходи від власності, а також внутрісімейні трансферти.<sup>1</sup> Запропонований підхід має важливе значення для наукових досліджень.

---

<sup>1</sup> Роик В. Д. Превратить старость в радость : Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 236.

Насамперед він обґрунтовує необхідність дослідження державного пенсійного страхування в комплексі з іншими компонентами системи життєзабезпечення осіб похилого віку. Позитивними рисами такої позиції є також визначення можливих додаткових джерел доходів пенсіонерів, а також окреслення основних потреб, задоволення яких має важливе значення для забезпечення належного рівня життя пенсіонерів. Попри це, на нашу думку, тлумачення поняття пенсійної системи у запропонованому вигляді все-таки нечітке, адже без додаткового обґрунтування до кінця незрозуміло, що саме мав на увазі науковець під поняттями обов'язкові і добровільні пенсійні програми. Крім цього, перелік сфер, від яких залежить нормальна життєдіяльність пенсіонерів, дуже обширний, що значно ускладнює можливість чіткого окреслення предмета дослідження. Зважаючи на зазначене, на нашу думку, у цьому дослідженні недоцільно застосовувати поняття «пенсійна система» у запропонованому вченим широкому трактуванні.

У наукових дослідженнях і в офіційних документах більш вживане вузьке тлумачення терміна «пенсійна система». Так, М. Ріппа вважає, що пенсійна система за своєю структурою та внутрішнім змістом – доволі складний і специфічний комплекс економічних відносин та фінансових механізмів, за допомогою яких формуються і використовуються пенсійні фонди та створюються певні умови для пенсійного забезпечення відповідних категорій населення.<sup>1</sup> На нашу думку, розширює сферу відносин у пенсійній системі запропоноване В. Роїком визначення цього терміна у вузькому значенні. Так, пенсійною системою, цей вчений вважає сукупність правових, фінансових, організаційних відносин, метою яких є матеріальне забезпечення громадян на випадок досягнення визначеного віку, інвалідності, втрати годувальника.<sup>2</sup> Крім того, що наведене вище визначення характеризується лаконічністю, воно чітко визначає цільове спрямування організації відносин у пенсійній системі, що має важливе значення для дослідження державного пенсійного страхування.

Схоже визначення пенсійної системи міститься у проекті Пенсійного кодексу Російської федерації, розробленого відомими науковцями і провідними фахівцями. У цьому документі пенсійна система визначена як сукупність правових, економічних та організаційних інститутів і норм, ціллю яких є матеріальне забезпечення у вигляді пенсій громадянам у

<sup>1</sup> Ріппа М. Б. Державне пенсійне забезпечення в Україні та шляхи його розвитку : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – К., 2007. – С. 7.

<sup>2</sup> Роик В. Д. Превратит старость в радость : Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 235.

зв'язку з втратою (скороченням) доходу, який вони одержували від трудової діяльності, у випадках досягнення ними встановленого законом віку, настанням інвалідності, втрати годувальника, а також іншими підставами, які визначені в законодавстві Російської Федерації.<sup>1</sup> Попри деякі обмеження такого визначення, для проведення дослідження важливе значення має визначення складу пенсійної системи як сукупності інститутів і норм. Таке формулювання є альтернативним щодо визначення пенсійної системи як сукупності відносин. Це дає змогу зрозуміти, що відносини в пенсійній системі виникають між певними інститутами і чітко регламентуються встановленими нормами.

Перевагою визначення пенсійної системи, яке запропонував А. Соловйов, є окреслення суб'єктів відносин у пенсійній системі. Так, пенсійною системою вчений вважає сукупність правових, організаційно-управлінських і фінансово-економічних відносин між найманими працівниками і приватними підприємцями, іншими категоріями громадян, діяльність котрих спрямована на одержання доходу (або матеріальної вигоди), з одного боку, працедавців, з другого боку, а також всіх інших категорій громадян, котрі не беруть участь у господарській діяльності, і держави – з третього.<sup>2</sup>

Врахувавши переваги наведених вище визначень пенсійної системи, ми пропонуємо власне визначення цього поняття. Пенсійна система – це регламентована нормами сукупність правових, фінансових і організаційних відносин між найманими працівниками, індивідуально зайнятими особами, іншими категоріями громадян, з одного боку, працедавців, з другого боку, а також незайнятих громадян і держави – з третього боку, з метою матеріального забезпечення громадян на випадок досягнення визначеного віку, інвалідності, втрати годувальника. Незважаючи на певну об'ємність запропонованого визначення, на відміну від інших, воно чітко визначає характер відносин у пенсійній системі, склад її учасників, а також мету функціонування.

Динамічний розвиток соціальних і економічних систем зумовлюють відповідні трансформації фінансових інституцій країни. В таких умовах пенсійні системи перебувають у постійному розвитку. Реагуючи на зміни суспільних запитів і можливості акумулювання необхідних ресурсів, вони піддаються суттєвому реформуванню. З метою з'ясування теоретичних засад функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи доцільно встановити його характерні риси.

<sup>1</sup> Проект Пенсионного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pensionreform.ru/pension/pens\\_kodeks](http://www.pensionreform.ru/pension/pens_kodeks)

<sup>2</sup> Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 5.

З часу запровадження державного пенсійного страхування пройшло за історичними мірками дуже мало часу. Вперше цей вид соціального страхування запроваджено в Німеччині в 1889 р., трохи згодом у Великобританії (1908 р.), Франції (1910 р.), Швеції (1913 р.), Італії (1919 р.), ще пізніше в Канаді (1927 р.) і США (1935 р.).<sup>1</sup> Державне пенсійне страхування було запроваджене на початку століття, під час бурхливих економічних і соціальних трансформації, що, відповідно, відобразилося на його розвитку.

Період становлення державного пенсійного страхування передбачав одночасний розвиток солідарних і накопичувальних пенсійних систем. Так, у скандинавських країнах (Данії, Фінляндії, Норвегії і Швеції), а також у Нідерландах, Швейцарії та більшості англосаксонських державах (за винятком США) було запроваджено універсальні пенсійні системи, котрі гарантували мінімальний дохід у фіксованій величині. При цьому джерелом пенсійних виплат слугували податкові надходження бюджету цих країн. В інших європейських державах – Німеччині, Австрії, Бельгії, Франції, Італії, Іспанії, а також у США пенсійні системи розвивалися за принципами соціального страхування. В таких умовах пенсії призначалися для заміщення втраченого заробітку, а джерелом їхньої виплати були страхові внески працівників і працедавців.<sup>2</sup> Значні відмінності в організації державного пенсійного страхування в різних країнах спостерігаються до сьогодні. Отже, із самого початку у розвитку пенсійних систем спостерігалися принципові відмінності. Навіть суттєві розбіжності у побудові пенсійних систем не стали на заваді ефективної реалізації завдань пенсійного страхування. Це вказує на те, що досягати цілей державного пенсійного страхування можна різними шляхами. Вони залежали насамперед від особливостей історичного розвитку різних держав, а також від спе-цифічних поглядів на роль держави у забезпеченні соціального захисту населення.

Суттєве реформування пенсійних систем відбулося вже в 50–70-і роки ХХ ст. В цей період державне пенсійне страхування було доповнено універсальною системою соціального забезпечення, а пізніше – добровільною системою соціального страхування на основі відрахувань переважно працедавців.<sup>3</sup> Характерною рисою цього періоду розвитку пенсійних систем, яка має важливе значення для дослідження логіки

<sup>1</sup> Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право : учебник / В. Д. Роик. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – С. 76 с.

<sup>2</sup> Роик В. Д. Превратит старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 239–240.

<sup>3</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах западной Европы : монограф. / Э. Хижный. – М. : ИНИОН РАН, 2006. – С. 59.

їхнього реформування, була певна уніфікація пенсійних систем. У розвинутих державах накопичувальні пенсійні системи були доповнені солідарними, а останні – навпаки накопичувальними пенсійними системами. На нашу думку, це стало наслідком неможливості реалізації усіх функцій пенсійного страхування в межах лише однієї із систем. Зі сказаного вище можна зробити висновок про те, що одним із важливих етапів реформування пенсійної системи в умовах ринкової економіки є запровадження багаторівневих систем пенсійного страхування.

Як показала практика, багатокомпонентна структура пенсійних систем краще підходить для вирішення завдань пенсійного страхування, найважливішими з яких є зменшення бідності і вирівнювання доходів, а також для нейтралізації економічних, політичних і демографічних ризиків, з якими стикається пенсійна система.<sup>1</sup> Зазначених переваг вдається досягти завдяки тому, що багатокомпонентна структура більш гнучка і вона чіткіше орієнтується на основні цільові групи населення. Подальше реформування пенсійних систем відбувалося з урахуванням цих чинників у межах багаторівневу структури.

Ще наприкінці 1970-х–1980-х рр. у розвинених державах формувалася трирівнева система пенсійного забезпечення, яка передбачала доповнення до першого солідарного рівня ще й другого та третього накопичувального рівнів. Зазвичай, другий рівень системи пенсійного забезпечення був накопичувальною системою, що фінансувалася за рахунок обов'язкових внесків до пенсійних фондів. Вкладники пізніше мали право на одержання сплачених внесків, а також певний відсоток на ці заощадження. Запровадження обов'язкового накопичувального рівня було пов'язане з тим, що у відповідних наукових дослідженнях було встановлено, що люди в ситуації невизначеності часто недалекоглядні і, якщо можна одержати вигоди в далекому майбутньому, віддають перевагу поточному споживанню над одержанням доходів у майбутньому. Завдання ж третього добровільного рівня пенсійної системи полягало у задоволенні попиту осіб, які мають схильність до нагромадження ресурсів і бажають одержувати додатковий дохід, вийшовши на пенсію.<sup>2</sup> Таким чином, завдяки запровадження багаторівневих систем суспільство одержало нові механізми захисту від втрати матеріального добробуту у зв'язку з досягненням пенсійного віку.

---

<sup>1</sup> Holzmann Robert. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington : The World Bank, 2005. – P. 10.

<sup>2</sup> Гайдук К. Реформи пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов / Кирилл Гайдук, Дарья Слабченко. – Минск : Исследовательский центр ИПМ, 2008. – С. 4.

Варто зазначити, що поряд з інтенсивним розвитком пенсійних систем у розвинутих державах відбувалося радикальне їхнє реформування у латиноамериканських країнах. Класичним прикладом пенсійних реформ латиноамериканських країн є реформа пенсійної системи Чилі, яка розпочалася у 1980 р. і передбачала особисту відповідальність громадян за формування свого соціального забезпечення.<sup>1</sup> Пенсійна реформа в цій країні повністю змінила солідарну систему пенсійного забезпечення шляхом запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування. Всі працівники зобов'язані сплачувати внески до приватних пенсійних фондів, а для незастрахованих – гарантована мінімальна пенсія, що виплачується за рахунок коштів бюджету.<sup>2</sup> Успіх реформування пенсійних систем у латиноамериканських країнах став поштовхом до розвитку недержавного пенсійного страхування в інших державах.

На фоні успішного розвитку недержавного пенсійного страхування в багатьох країнах світу ще більше стали помітні недоліки державних пенсійних систем. Наприкінці ХХ ст. фахівці Світового банку зробили висновок про крах державних пенсійних систем країн-членів Європейського Союзу як із соціальної, так і з економічної точок зору. Найбільшими недоліками було зазначено знецінення пенсій, несправедливість у пенсійному забезпеченні бідних, високі адміністративні видатки державних пенсійних систем, надмірне стимулювання завчасного виходу на пенсію, зростаючі видатки держави, пов'язані зі старінням населення.<sup>3</sup>

Реформування пенсійних систем передбачало трансформацію ролі в ній державного пенсійного страхування. Переважна більшість країн відмовилася від винятково державного пенсійного страхування і намагалися стимулювати розвиток недержавного пенсійного забезпечення. Проте в розвинутих державах державне пенсійне страхування залишилося найважливішим елементом багатокomпонентних пенсійних систем. За твердженням авторитетних науковців, державне пенсійне страхування в найближчі 50 років буде відігравати роль провідного пенсійного інституту, оскільки поєднує в собі сильні сторони: особисту відповідальність працівників і працедавців, а також солідарну взаємодопомогу, яка має свої чітко окреслені межі перерозподілу ресурсів

<sup>1</sup> Бровчак С. В. Пенсионное обеспечение. Российский и зарубежный опыт : учеб. пособие / С. В. Бровчак. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – С. 12.

<sup>2</sup> Уайтхауз Э. Пенсионная панорама. Пенсионные системы 52 стран / Эдвард Уайтхауз ; пер. с англ. – М. : Изд-во «Весь Мир». – С. 190.

<sup>3</sup> Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах западной Европы : монограф. / Э. Хижный. – М. : ИНИОН РАН, 2006. – С. 63.

між застрахованими – не більше 25–30% від сплачених внесків.<sup>1</sup> На нашу думку, це вказує на безальтернативність розвитку державного пенсійного страхування в нашій державі як основного елемента пенсійної системи.

Варто зазначити, що інтенсивність реформування пенсійних систем доволі висока і є наслідком стрімкої трансформації економічних і суспільних відносин. Новою віхою у розвитку наукових концепцій побудови пенсійної системи є розробки провідних фахівців Світового банку на чолі з професором Р. Хольцманом. Так, в оприлюдненому звіті «Забезпечена старість в XXI столітті» обґрунтовано доцільність засто-сування п'яти-елементної системи пенсійного забезпечення. Науковець визначив особливості кожного з п'яти елементів: 1) «нульова складова», яка формується без будь-яких внесків з боку громадян і забезпечує мінімальний рівень соціального забезпечення; 2) «перша складова» – формується за рахунок внесків і пов'язана певним рівнем зарплати; ця складова має певною мірою компенсувати працівнику частину його зарплати; 3) обов'язкова «друга складова», яка передбачає рахунок заощаджень самого працівника, але застосовується в різних варіантах; 4) добровільна «третьа складова», яка може передбачати різні схеми, при цьому всі можливі схеми характеризуються більшим ступенем гнучкості і здійснюються дискреційно; 5) неформальні внутрісистемні або міжпоколінні джерела фінансової або нефінансової допомоги престарілим особам, в т. ч. забезпечення житлом і доступність послуг охорони здоров'я.<sup>2</sup>

Підсумовуючи дослідження реформування пенсійних систем, зазначимо, що радикальні пенсійні реформи не минули майже жодної країни. Проведення радикальних пенсійних реформ суттєво не вплинуло на зменшення відмінностей між пенсійними системами різних країн, які спостерігалися з самого початку їхньої еволюції. Це вказує на доцільність формування власної моделі пенсійної системи, яка би враховувала не лише кращий зарубіжний досвід функціонування пенсійних систем і державного пенсійного страхування, але й відображала національні особливості. Дослідження ж теоретичних засад функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи має розвинути відповідні концептуальні положення, які б

---

<sup>1</sup> Роик В. Д. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. Зарубежный и отечественный опыт : монограф. / В. Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 94–95.

<sup>2</sup> Holzmann Robert. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington : The World Bank, 2005. – P. 8.

оптимально враховували інтереси суспільного розвитку та особливості розвитку вітчизняної економіки.

Реформування пенсійної системи України припадає на період динамічних трансформацій усіх сфер життєдіяльності людини та радикальної перебудови економічної системи. В таких умовах важливо забезпечити адекватне реформування пенсійної системи та відповідне йому удосконалення державного пенсійного страхування. Вирішуючи це складне завдання на теоретичному рівні, доцільно з'ясувати основні чинники реформування пенсійної системи, які мають належним чином враховуватися при розробці концептуальних положень державного пенсійного страхування.

Провідні вчені та фахівці-практики приділяють значну увагу дослідженню чинників реформування пенсійних систем, як важливої передумови оцінювання соціальної та економічної обґрунтованості певних інших пенсійних систем. Так, на основі ретроспективного аналізу реформування пенсійних систем П. Орлов-Карба відзначає такі найважливіші чинники: демографічні (процес старіння населення); трудові (низький рівень зайнятості); характеристики діючих пенсійних систем (високі видатки, слабка кореляція між пенсійними внесками і одержуваними пенсіями, значні відмінності між законодавчо встановленим пенсійним віком і віком дострокового виходу на пенсію); зростання прихованого пенсійного боргу.<sup>1</sup> Дещо схожі чинники удосконалення пенсійних систем наводить О. Соломка – демографічні тенденції, які ведуть до змін співвідношення чисельності осіб працездатного віку та пенсіонерів, до старіння населення; ускладнення економічних систем, що потребує постійних та адекватних змін у пенсійних системах; поширення кола невизначеності та соціальних ризиків, які потребують упереджених дій з боку органів пенсійного забезпечення, зростання нерівності у суспільстві та нестаток фінансових коштів задля безперервної роботи системи та ін.<sup>2</sup>

Досліджуючи чинники реформування пенсійних систем на пост-радянському просторі, В. Роїк наводить найголовніші з них: малий обсяг пенсії (не забезпечує нормальні процеси відтворення населення), відсутність залежності обсягу пенсії від нагромаджених пенсійних прав, погіршення демографічної ситуації, незбалансованість доходів і видатків

---

<sup>1</sup> Орлов-Карба П. А. Всё о пенсионной реформе в России : монограф. / П. А. Орлов-Карба. – М. : Гардарики, 2005. – С. 54.

<sup>2</sup> Соломка О. М. Пенсійне забезпечення в системі соціального захисту населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидат. екон. наук. – Х. , 2006. – С. 7.



бюджетів пенсійних фондів.<sup>1</sup> Як видно з переліку чинників, які запропонував цей вчений, у колишніх соціалістичних країнах пенсійна реформа передбачала реалізацію специфічних завдань, що потребувало більш активної участі держави у пенсійному страхуванні.

З урахуванням загальних тенденцій розвитку пенсійних систем, а також специфічних особливостей удосконалення пенсійного страхування у постсоціалістичних країнах Н. Борисенко визначає перелік чинників, які потрібно враховувати при розробці ідеології пенсійної реформи: демографічна ситуація і стан ринку праці; наявна модель суспільного устрою і досягнута міра його соціальності; соціальна політика, що здійснюється в державі; рівень розвитку культури соціального страхування, який органічно поєднує в собі механізм самовідповідальності та солідарності учасників.<sup>2</sup> Підтверджує правильність наведених чинників, які мають враховуватися при проведенні пенсійної політики підтверджує позиція фахівців Світового банку. Так, у дослідженнях цієї організації зазначається, що потреба в пенсійному реформуванні має обґрунтуватися не лише бюджетними обмеженнями і демографічними проблемами, але і з урахуванням соціально-економічних змін, а також ризиків і можливостей, пов'язаних з глобалізацією.<sup>3</sup>

На основі дослідження позицій провідних науковців щодо чинників пенсійної реформи, зазначимо, що їх усіх доцільно розмежувати на дві групи – екзогенні та ендегенні. До найважливіших екзогенних чинників реформування пенсійної системи, на нашу думку, доцільно зарахувати: демографічні тенденції в країні, трансформацію соціальних цінностей, динаміку доступності соціальних послуг для пенсіонерів і розвиток ринку праці. Серед ендегенних чинників реформування пенсійної системи виокремлено такі: проблеми формування ресурсів пенсійних фондів, динаміка кількості платників зборів і одержувачів пенсій та ухвалення управлінських рішень щодо пенсійного страхування (рис. 3.4).

---

<sup>1</sup> Роик В. Д. Превратить старость в радость : Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 329.

<sup>2</sup> Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение : учебник / Н. Ю. Борисенко. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2010. – С. 39.

<sup>3</sup> Holzmann Robert. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington : The World Bank, 2005. – P. 10.



**Рис. 3.4. Чинники, які впливають реформування пенсійної системи і трансформацію функціонального призначення державного пенсійного страхування.**

Вплив демографічних чинників на пенсійну систему проявляється переважно у зміні чисельності платників внесків та одержувачів пенсій. Варто зазначити, що зміни у віковій структурі населення країни впливають як на функціонування пенсійної системи загалом, так і на фінансову систему солідарного пенсійного страхування. За результатами дослідження російських вчених існує критичний рівень співвідношення платників зборів до пенсійного фонду та одержувачів коштів. Так, у дослідженні Т. Малевої нормальне функціонування солідарної системи забезпечується за умови пропорції 10 платників – 1 одержувач пенсій.<sup>1</sup> Інші російські науковці менш категоричні щодо оцінювання порогового значення коефіцієнта підтримки пенсіонерів. С. Васін стверджує, що він має становити не менше трьох.<sup>2</sup> Такої ж думки дотримуються Є. Мачульська та Ж. А. Горбачова.<sup>3</sup>

Державне пенсійне страхування було запроваджене переважно в період, коли спостерігався високий рівень народжуваності, а тривалість

<sup>1</sup> Малева Т. Финансовое состояние Пенсионного фонда: взгляд в среднесрочную перспективу / Т. Малева // Современные проблемы пенсионной сферы : комментарии экономистов и демографов / Под. ред. Т. Малевой. – М. : Московский центр Карнеги, 1997. – Вып. 16. – С. 3–31.

<sup>2</sup> Васин С. Демографические проблемы повышения пенсионного возраста / С. Васин / Под. ред. Т. Малевой. – М. : Московский центр Карнеги, 1997. – Вып. 16. – С. 77.

<sup>3</sup> Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – М. : Книжный мир, 2001. – С. 19.

життя була значно нижчою, ніж сьогодні. В таких умовах забезпечення поточних пенсійних виплат за рахунок поточних надходжень не було значною проблемою. Проте колектив науковців на чолі з Р. Хольцманом вважає, що більшість державних пенсійних програм не були розраховані на фінансову стійкість навіть при відсутності демографічних змін, а отже, вони не спроможні забезпечити рівень поточних і майбутніх пенсій за умови встановленої норми внесків без відрахувань з бюджету або скорочення обсягів виплат у майбутньому.<sup>1</sup> У зв'язку з цим, зміна демографічної ситуації, зокрема активізація процесів старіння населення, яка охопила усі розвинуті країни, пострадянські країни, а також багато країн, що розвиваються, негативно впливала на пенсійні системи.

Впродовж останніх десятиліть в Україні спостерігаються вкрай негативні демографічні зміни. Американські вчені Л. Котликофф і С. Бернс зарахували Україну разом з іншими колишніми республіками СРСР до групи країн, яку вони назвали «постмодерністським мальтузіанським пеклом». Масштаби скорочення населення вчені порівнюють з наслідками епідемії чуми, яка охопила Європу в XIV ст.<sup>2</sup> Варто зазначити, що негативна ситуація в нашій державі має тенденцію до погіршення. Так, на початок 2010 р. в Україні на 10 осіб працездатного віку припадало 4 особи пенсійного віку, а до 2050 р. їхня кількість зменшилася до 8 осіб.<sup>3</sup> Зважаючи на те, що чисельність працюючих, які офіційно сплачують страхові внески, значно нижча, ніж кількість осіб працездатного віку, коефіцієнт підтримки пенсіонерів вже сьогодні нижчий, ніж критично визначений вченими рівень. У зв'язку з цим, об'єктивно складаються передумови для реформування пенсійної системи та зміни у ній ролі державного пенсійного страхування.

Спроможність державного пенсійного страхування виконувати властиві йому функції в умовах демографічних змін залежатиме від забезпечення його фінансової стійкості. Погіршення демографічної ситуації в нашій країні потенційно загрожує збільшення внесків працевдавців і застрахованих осіб чи розширення ролі трансфертів з бюджету або зменшенням пенсійних видатків. Зважаючи на наявність суттєвих передумов, які обмежують збільшення обсягу внесків на державне пенсійне страхування, у процесі реформування пенсійної системи в

---

<sup>1</sup> Holzmann Robert. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington : The World Bank, 2005. – P. 30.

<sup>2</sup> Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей : То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны / Лоренс Котликофф, Скотт Бёрнс. – Пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, 2008. – С. 44.

<sup>3</sup> Свенчіцкі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 / М. Свенчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – С. 7.

Україні, крім солідарної системи державного пенсійного страхування, неодмінно будуть розвиватися інші елементи пенсійної системи. Таким чином, важливою умовою забезпечення нормального рівня життя пенсіонерів є гармонійне поєднання характеристик різних елементів пенсійної системи з метою ефективної реалізації функцій пенсійного страхування у процесі її реформування.

Запровадження накопичувальних систем пенсійного страхування передбачає необхідність сплати внесків з можливістю одержання пенсійних виплат через певний період. Тобто значний проміжок часу певна частина пенсійної системи тільки накопичуватиме ресурси. В умовах неможливості запровадження додаткових внесків на накопичувальне пенсійне страхування та складності залучення бюджетних ресурсів на зазначені цілі, мова може йти лише про перерозподіл існуючих страхових внесків із солідарних пенсійних програм на накопичувальні. У зв'язку з цим, ще однією важливою закономірністю функціонування солідарної системи державного пенсійного страхування в умовах розвитку інших елементів пенсійної системи, особливо накопичувальних систем, є реальна перспектива скорочення ресурсів на тривалий період часу, пов'язана із їхнім залученням до накопичувальних пенсійних систем.

На пенсійну систему також впливає ринок праці (рис. 3.4). Це проявляється у тому, що величина страхових внесків на пенсійне страхування визначається обсягом заробітної плати застрахованих осіб. Крім цього, від ефективності застосування робочої сили в економіці країни залежать темпи її розвитку та конкурентоспроможність на світових ринках. Ефективне пенсійне страхування спроможне вплинути також на ринок праці, адже воно є стимулом працівників до більш продуктивної діяльності, чинником розширення частини офіційної оплати праці, регулятором ринку праці. Ще одна функціональна залежність ринку праці і пенсійного страхування полягає в тому, що встановлена межа пенсійного віку впливає на пропозицію праці, а отже, і на рівень безробіття в країні. Зважаючи на зазначене вище, тенденції на ринку праці неможливо не враховувати під час проведення пенсійної реформи та визначення концептуальних засад державного пенсійного страхування.

Загальносвітовими тенденціями, які впливають на пенсійне страхування практично у всіх країнах світу, є високе безробіття, поширення неформальної та неповної зайнятості, роботи вдома і самозайнятості.<sup>1</sup> Крім цього, на ринок праці сьогодні суттєво впливають процеси гло-

---

<sup>1</sup> Борисенко Н. Ю. Пенсионное обеспечение : учебник / Н. Я. Борисенко. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2010. – С. 38.

балізації економіки, які призводять, зокрема, до погіршення умов праці та скорочення доходів населення у всіх країнах, а також до того, що держави виявляться безсилими перед негативними транснаціональними процесами на ринку праці.<sup>1</sup> Зазначені тенденції на міжнародному ринку праці призведуть до обмеження ресурсів пенсійного страхування, особливо в солідарному державному пенсійному страхуванні. З огляду на це реформування пенсійних систем передбачає низку стимулів, які б заохочували громадськість до пенсійного страхування. Це слугує ще одним аргументом на користь розвитку накопичувального пенсійного страхування, яке за певних обставин доцільно розвивати в межах державного пенсійного страхування.

Зазначені процеси відображаються на вітчизняному ринку праці, оскільки українська економіка інтегрована у світову торгівлю та міжнародний поділ праці. Проте на ринок праці в нашій державі значно гірше впливають тенденції, спричинені проблемами радикальної трансформації економічних і соціальних відносин. Характерним для вітчизняного ринку праці, як і для пострадянського простору загалом, було зародження і розвиток нестандартних форм зайнятості, серед яких – неформальна, неповна, надурочна, тимчасова, випадкова, вторинна та ін.<sup>2</sup> Чи не найбільш негативно на державному пенсійному страхуванні відображається зайнятість у неформальному секторі. Лише за офіційними даними Державного комітету статистики на початку 2009 р. у цьому секторі було зайнято більше 4,5 млн. осіб, або 22,1% від усіх зайнятих.<sup>3</sup> Науковці вважають, що зайнятість у неформальному секторі економіки значно більша – 10–11 млн. працюючих.<sup>4</sup> З огляду на несприятливу демографічну ситуацію неповне охоплення пенсійним страхуванням підриває фінансове становище пенсійного фонду. Так, сьогодні на 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів.<sup>5</sup>

Ще однією важливою особливістю ринку праці України є значно занижена вартість робочої сили. На думку провідних українських вчених, цьому значною мірою сприяла приватизація, яка в нашій державі породила неефективного власника, спричинила надмірну концентрацію

<sup>1</sup> Мартен Д. Метаморфози світу: соціологія глобалізації / Домінік Мартен, Жан-Люк Мецжер, Філіп П'єр; пер. з французької Євгена Марічева. – К. : Видав. дім «КМ Академія», 2005. – С. 76.

<sup>2</sup> Гимпельсон В. Е. Нестандартная занятость в российской экономике / [В. Е. Гимпельсон, Р. И. Капелюшников, Н. Т. Вишневская и др.] ; под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 9.

<sup>3</sup> Ринок праці у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>4</sup> Варналій З. С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монограф. [Електронний ресурс]. – [З. С. Варналій, А. Я. Гончарук, Я. А. Жаліло та ін.] ; за ред. проф. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2006 Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/book/ty\\_n\\_ekon/03\\_2.htm](http://www.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/03_2.htm)

<sup>5</sup> Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / За заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ. – 2009. – С. 293.

ресурсів у руках невеликої групи, спричинила формування олігархічних кланів і масове зубожіння, соціальне напруження і політичне протистояння.<sup>1</sup> В таких умовах праця часто не лише не гарантує розширеного відтворення робочої сили, а й нерідко не може захистити працюючого від бідності, що значно зужує можливості сплати внесків на пенсійне страхування.

Оскільки в Україні високий рівень зайнятості у неформальному секторі, а також на те, що заробітна плата дуже часто занижена, державне пенсійне страхування самостійно неспроможне вирішувати усі завдання пенсійної системи. З огляду на властивості різних елементів пенсійного забезпечення в умовах реформування пенсійної системи доцільно передбачати низку заходів щодо розвитку таких елементів, які спроможні позитивно впливати на окремі цільові групи працюючих. Велике значення для забезпечення добробуту зайнятих у неформальному секторі має система надання соціальних пенсій, недержавне пенсійне забезпечення, а також доступність до неформальної підтримки (сім'я), соціальних послуг й інших індивідуальних фінансових і нефінансових активів. Державне пенсійне страхування спроможне ефективно забезпечувати матеріальними ресурсами лише зайнятих у формальному секторі економіки. У зв'язку з цим ефективність державного пенсійного страхування переважно залежить від реформування системи оплати праці, що передбачає, зокрема, суттєве підвищення легальної заробітної плати.

Зважаючи на те, що рівень тінізації української економіки у декілька разів вищий, ніж у більшості європейський каїн, і досягнув критичного рівня, цілком закономірно у пенсійній реформі передбачати його скорочення. З огляду на це можна стверджувати про наявний потенціал розширення ресурсної бази пенсійної системи, який може бути реалізований у процесі легалізації доходів населення. На нашу думку, теоретично обґрунтовано передбачити у пенсійній реформі використання зростаючих у такий спосіб ресурси для запровадження накопичувального пенсійного страхування. Логічною передумовою для цього є обмежений період залучення у такий спосіб ресурсів – з одного боку, а з іншого – необхідність певного періоду накопичення ресурсів перед проведенням пенсійних виплат у накопичувальній системі.

Пенсійні виплати мають забезпечити громадянам задоволення необхідних життєвих потреб. Значна частина суспільних потреб у

---

<sup>1</sup> Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / За заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – С. 12.

сучасних державах задовольняється через доступ до соціальних послуг. Недаремно доступність до соціальних послуг у сучасних дослідженнях трактується як складова системи пенсійного забезпечення.<sup>1</sup> Крім того, що забезпеченість пенсіонерів необхідними соціальними послугами забезпечує економію їхніх фінансових ресурсів, вона ще й спрямовує обмежені ресурси на соціально значущі цілі. Частково це пом'якшує проблему справедливості перерозподілу ресурсів, адже з позиції соціальної справедливості легше обґрунтувати рівність доступу до послуг, ніж рівність розподілу фінансових ресурсів. Окрім цього, забезпечення соціальними послугами населення в окремих випадках може мати вищу ефективність, ніж надання відповідних ресурсів громадянам для самостійного придбання аналогічних послуг. Таким чином, доступність соціальних послуг є одним із чинників, які доцільно враховувати у пенсійній реформі.

Державне пенсійне страхування як елемент соціального захисту суспільства залежить від трансформації його ціннісних орієнтирів, зміни поглядів на забезпечення як індивідуального, так і суспільного добробуту в старості (рис. 3.4). На зламі тисячоліть праця як основа життя втратила для багатьох свою конструктивну силу.<sup>2</sup> При цьому традиційні для цивілізованих держав моральні цінності – солідарність, справедливість, взаємодопомога, на яких базувалася соціальна згуртованість, піддаються критиці і перегляду.<sup>3</sup> В таких умовах зростає персональна відповідальність за забезпечення особистого добробуту при досягненні пенсійного віку.

Крім загальносвітових тенденцій, в Україні відбувається дуже складні та неоднозначні зміни у всіх сферах життєдіяльності людини, що, неодмінно, визначає особливості реформування пенсійної системи. Надзвичайно негативно впливає на становище суспільства невдачі реформ, які проводилися в нашій державі. На думку академіка Ю. Пахомова, вони виявляють соціальні загрози, що загострюються, кожна із яких спроможна зіштовхнути країну в цивілізаційне гето. Серед таких станів, на його думку, все частіше виражається соціально-психологічна апатія.<sup>4</sup> Все це зумовлює необхідність чіткого наукового обґрунтування реформи пенсійної системи та

<sup>1</sup> Holzmann Robert. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington : The World Bank, 2005. – P. 78.

<sup>2</sup> Дарендорф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у XXI ст. / Ральф Дарендорф ; пер. з нім. А. Орган. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 19.

<sup>3</sup> Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право : учебник / В. Д. Роик. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – С. 127.

<sup>4</sup> Матвиенко В. Социальная политика в постсоветском обществе: задачи, противоречия, механизмы [В. Матвиенко, К. Миккульский, Ю. Пахомов и др.]. – М. : Наука, 2001. – С. 29.

державного пенсійного страхування, яке мінімізує негативні наслідки для суспільства та ризику невдалого реформування.

Можливість ефективного функціонування державного пенсійного страхування залежить від розвитку в нашій країні громадянського суспільства. Держава, декларуючи виконання громіздкого переліку функцій, насправді неспроможна забезпечити ефективну їхню реалізацію. Як показує історичний досвід, суспільні системи з гіпертрофованою роллю держави і нерозвиненими структурами громадянського суспільства є безперспективними.<sup>1</sup> З огляду на це цілком закономірно заходи з оптимізації ролі держави у пенсійному страхуванні доповнювати діями з активізації реальної ролі інститутів громадянського суспільства в управлінні державним пенсійним страхуванням.

Екстраполяція суспільних пріоритетів у пенсійному реформуванні відбувається за допомогою політичних інститутів, які формують офіційні правила взаємовідносин основних суб'єктів у цій сфері. В умовах демократичних відносин у суспільстві, на ухвалення рішень щодо пенсійного забезпечення впливають дві групи з протилежними інтересами – молоде працездатне населення та група громадян передпенсійного віку і пенсіонерів. Ш. Бланкарт доводить, що старше покоління в будь-якому випадку віддаватиме перевагу методу перерозподілу порівняно з методом резервування. Поведінка молодого покоління залежатиме від низки чинників: чим більше зростатимуть кількість населення і заробітна плата (при заданій відсотковій ставці), тим активніше молодь виступатиме за метод перерозподілу, і навпаки. В таких умовах конфлікт між групами населення може виникнути тоді, коли населення скорочується і молоде покоління виступає за метод резервування капіталу, а старше – за метод перерозподілу. Проте навіть у цьому разі старше покоління, об'єднавшись, більшістю голосів переважить опір молодого покоління.<sup>2</sup> Загалом низький рівень життя в Україні та значні проблеми суспільного розвитку відображається на політичному виборі громадян. Неможливість задоволення необхідних життєвих потреб значної кількості домогосподарств робить, на нашу думку, політично непривабливим ухвалення рішень, які матимуть певні негативні наслідки в короткотерміновій перспективі, хоча передбачатимуть значний позитив у майбутньому.

---

<sup>1</sup> Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право : учебник / В. Д. Роик. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – С. 115.

<sup>2</sup> Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт ; пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2000. – С. 421.



Серед внутрішніх чинників реформування пенсійної системи, які впливають на функціонування державного пенсійного страхування, доцільно, на нашу думку, визначити проблеми формування фінансових ресурсів пенсійної системи, дисбаланс кількості платників внесків і одержувачів пенсій та ухвалення управлінських рішень щодо пенсійного страхування (рис. 3.4). У дослідженнях зарубіжних вчених обґрунтовано чітку залежність між наявністю проблем фінансування державних пенсійних програм, які призводили до зовнішньої заборгованості, та проведенням пенсійних реформ.<sup>1</sup> Безумовно внутрішні чинники реформування пенсійної системи є наслідком дії зовнішніх. Так, проблема диспропорції кількості платників пенсійних внесків і кількості одержувачів пенсій спричинена переважно демографічними тенденціями та динамікою ринку праці.

Як видно з результатів дослідження закономірностей функціонування державного пенсійного страхування, в умовах реформування пенсійної системи виконання ним свої функцій має свої закономірності. Крім того, що державне пенсійне страхування має стабільно виконувати свої функції, воно має ще й адекватно реагувати на дію екзогенних і ендогенних чинників реформування пенсійної системи. З огляду на це запропонуємо дві групи критеріїв оцінювання ефективності державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи – статичні та динамічні критерії.

Статичні критерії мають визначати якість виконання державним пенсійним страхуванням притаманних йому функцій – функції оплати частини вартості робочої сили у непрацездатний період і соціальної функції. Об'єктивним критерієм оцінювання успішності реалізації першої функції, на нашу думку, є коефіцієнт заміщення, який визначається як співвідношення пенсійних виплат до обсягу заробітної плати. Критеріями визначення впливу механізму формування та використання ресурсів пенсійного страхування на досягнення соціальної справедливості, на наш погляд, є: показники бідності серед пенсіонерів, співвідношення обсягу пенсійних виплат: 10% осіб з найбільшими виплатами до аналогічного показника, 10% осіб з найменшими виплатами та ін. Висновки про успішність реалізації функції економічного регулювання доцільно робити на основі аналізу таких основних індикаторів, як співвідношення ресурсів пенсійного фонду до ВВП, обсяг ставки внесків, співвідношення накопиченого капіталу пенсійними фондами до ВВП та ін.

---

<sup>1</sup> Гайдук К. Реформы пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов / Кирилл Гайдук, Дарья Слабченко. – Минск : Исследовательский центр ИПМ, 2008. – С. 10.

Що стосується динамічних критеріїв, то вони мають оцінювати вирішення специфічних завдань державного пенсійного страхування, які виникають під впливом чинників реформування пенсійної системи. Так, на врахування демографічних тенденцій будуть вказувати показники як співвідношення осіб пенсійного віку до осіб працездатного віку, пропорції розподілу збільшення очікуваної тривалості життя на час роботи і час відпочинку на пенсії.

Висновок про спроможність належного виконання завдань державного пенсійного страхування в умовах трансформації ринку праці доцільно робити на основі аналізу повноти врахування усіх об'єктивних чинників реформування пенсійної системи, що зумовлені розвитком цього ринку. Найважливіші показники, що вказують на адекватність врахування системою державного страхування тенденцій на ринку праці, на наш погляд, є динаміка: співвідношення кількості застрахованих осіб і пенсіонерів у країні загалом, а також відповідно до окремих галузей та секторів економіки; частки застрахованих осіб серед зайнятого населення; співвідношення динаміки безробіття і осіб, котрі виходять на пенсію; частки пенсіонерів, які продовжують працювати; частки осіб, котрі достроково виходять на пенсію.

Джерелом інформації для з'ясування повноти врахування трансформації соціальних цінностей у реформуванні пенсійної системи та державного пенсійного страхування як її складової слугують переважно результати соціологічних досліджень. Отже, можна встановити, чи враховані зміни соціальних пріоритетів та суспільних очікувань під час удосконалення державного пенсійного забезпечення. Важливе значення для ідентифікації правильності визначення вектору реформування державного пенсійного забезпечення має інформація про зрілість громадянського суспільства, на підставі якої можна робити висновок про оптимальні межі його участі в управлінні державним пенсійним страхуванням.

Основним індикатором дії внутрішніх чинників реформування пенсійної системи є показники фінансової стійкості. Фінансова стійкість державного пенсійного страхування визначається через його спроможність зберігати свої властивості в умовах змінного середовища і внутрішніх трансформацій. Н. Борисенко, присвячуючи свою публікацію дослідженню проблеми фінансової стійкості, робить висновок про доцільність застосування загальних і спеціальних критеріїв її визначення. Загальними критеріями визначення фінансової стійкості, на думку вченої, є платоспроможність і наявність фінансових ресурсів для розвитку.

Специфічною ознакою фінансової стійкості пенсійного фонду є відповідність кількості та якості (структури) фінансових ресурсів величині і структурі довготермінового соціального ризику.<sup>1</sup> Порушення фінансової стійкості фінансової системи загалом відбувається внаслідок змін в її окремих елементах. Якщо негативні зміни у фінансовій стійкості державного пенсійного страхування не компенсуються відповідною позитивною динамікою фінансової стійкості інших елементів пенсійної системи, це призведе до погіршення фінансової стійкості пенсійної системи загалом.

Підсумовуючи проведене дослідження закономірностей функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи країни, зазначимо, що вони залежать як від зовнішніх впливів на пенсійну систему, так і від зміни внутрішньої будови самої пенсійної системи. Можливість повноцінного виконання функцій державного пенсійного страхування залежить від адекватного врахування дії різноманітних чинників, що впливають на пенсійну систему країни. Забезпечити реалізацію цього завдання можна шляхом формування необхідного інституційного середовища функціонування державного пенсійного страхування. Саме від ефективного регулювання економічних відносин у державному пенсійному страхуванні між основними його суб'єктами – суспільством, працедавцями і державою залежить досягнення визначених цілей щодо забезпечення належного рівня життя пенсіонерів та стимулювання розвитку національної економіки.

### **3.4. Оцінювання захисту від бідності системою соціального страхування в Україні**

Сформоване в Україні інституційне середовище подолання бідності містить доволі розвинені елементи соціального страхування. Чинними нормативно-правовими актами визначено основні засади функціонування системи соціального страхування, яка убезпечує індивідів від низки важливих ризиків бідності. Для значної кількості людей, які з об'єктивних причин не спроможні самостійно заробляти необхідні кошти, страхові виплати з фондів соціального страхування є основним джерелом їхніх фінансових ресурсів. Таким чином, рівень матеріального забезпечення та соціальний статус багатьох осіб, а отже, й рівень бідності у країні безпосередньо залежать від ефективності функціонування соціального страхування.

---

<sup>1</sup> Борисенко Н. Ю. Проблемы финансовой устойчивости Пенсионного фонда России : монограф. / Н. Ю. Борисенко. – М. : Финансы и кредит, 2004. – С. 21.

Наявність значних вигод у результаті страхування найважливіших ризиків, які спричиняють бідність, не лише для застрахованих осіб, а й для суспільства загалом зумовила поширення соціального страхування в нашій державі на все працездатне населення. Відповідно до положень Конституції України, право громадян на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення<sup>1</sup>. У процесі еволюції системи соціального захисту в нашій державі було запроваджено чотири види соціального страхування: 1) пенсійне страхування; 2) на випадок безробіття; 3) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; 4) від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

Незважаючи на те, що участь у системі соціального страхування передбачена для всього зайнятого населення й убезпечує працівників від основних ризиків бідності, велика частка людей не може брати участь у соціальному страхуванні. Причиною цього є те, що в Україні функціонує масштабний сектор тіньової економіки, а також простежується інтенсивна нелегальна трудова еміграція. Частка продукту, створеного у тіньовому секторі економіки, в 2007 р., за різними оцінками фахівців, становила 40–60% ВВП<sup>2</sup>. Цілком обґрунтовано можна припустити, що функціонування тіньового сектору економіки продукує відповідну до його обсягів зайнятість і рівень неформальних доходів домогосподарств. Частка доходів домогосподарств, одержаних у тіньовій економіці, за різними оцінками економістів дорівнює 15–45% від їхніх загальних доходів<sup>3</sup>. Підтвердженням неповного охоплення трудових відносин системою соціального страхування є те, що протягом 2002–2007 рр. частка застрахованих осіб в еквіваленті повної зайнятості не перевищувала 70%<sup>4</sup> від усього працездатного населення. Варто зауважити, що це співвідношення не зазнало помітних змін навіть в умовах різкого скорочення безробіття з 9,6% у 2002 р. до 6,4% у 2007 р.

---

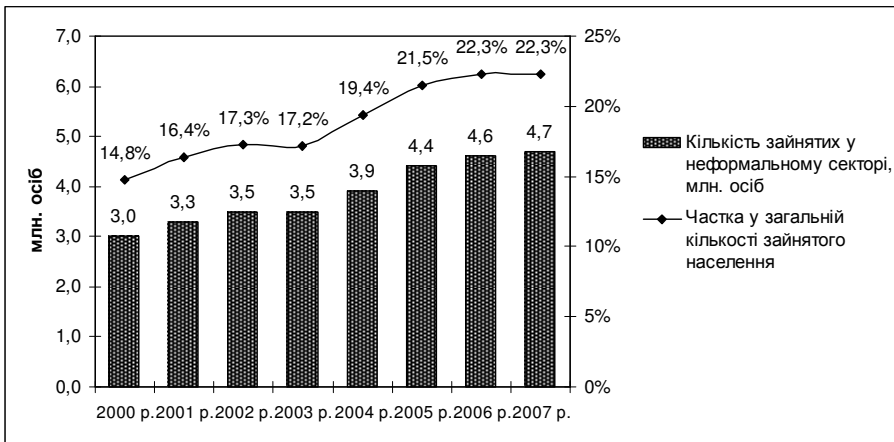
<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К. : Право, 1996. – Ст. 46.

<sup>2</sup> Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монограф. / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 429.

<sup>3</sup> Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. – К. : ПРООН. – 2008. – С. 84.

<sup>4</sup> Розраховано автором на основі : Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах [Електронний ресурс]. – К. ; 2008. – С. 14 ; основні показники ринку праці (річні дані). – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Безпосередня причина такого явища полягає у поширенні практики неформальної зайнятості. За результатами перевірок державними інспекціями праці фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, проведених протягом 2005 р., визначено, що кількість нелегалізованих робочих місць становить понад 30%. Відповідно до офіційної статистики протягом 2000–2007 рр. відбулося значне зростання кількості зайнятих у неформальному секторі економіки та їхньої частки у загальній чисельності зайнятих. Як видно з рис. 3.5, якщо в 2000 р. рівень зайнятості у неформальному секторі економіки становив 3,0 млн. осіб, або 14,8% від загальної кількості зайнятого населення, то в 2007 р. ці показники вже дорівнювали відповідно 4,7 млн. осіб, або 22,3%. За експертними оцінками, чисельність зайнятих у неформальному секторі ще більша і сягає близько 10–11 млн. осіб<sup>1</sup>.



**Рис. 3.5. Динаміка зайнятості населення у неформальному секторі економіки у 2000–2007 рр.<sup>2</sup>**

Сказане вище підтверджує те, що сьогодні спостерігається зайнятість населення без реєстрації таких цивільно-правових відносин в органах соціального страхування. Це позбавляє значний прошарок суспільства передбаченого законодавством права на соціальний захист і значно підвищує ризики бідності серед населення, не застрахованого у

<sup>1</sup> Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монограф. [Електронний ресурс] / [З. С. Варналій, А. Я. Гончарук, Я. А. Жаліло та ін.] ; за ред. проф. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2006 / Режим доступу до моногр. : [http://www.niss.gov.ua/book/ty\\_n\\_ekon/03\\_2.htm](http://www.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/03_2.htm).

<sup>2</sup> Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reviz/dop2008.htm>.

системі соціального страхування. Ще одним наслідком описаного явища є усунення частини суспільства від фінансування потреб фондів соціального страхування. При цьому відбувається зростання потреби у використанні суспільних фінансових ресурсів для подолання бідності серед населення, зайнятого у неформальному секторі економіки.

Крім проблеми, пов'язаної з відстороненням від соціального захисту осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки, сьогодні набуває актуальності питання врахування у процесі страхування всіх доходів населення. У Росії, де частка тіньового сектору економіки у національному господарстві приблизно відповідає тій, яка спостерігається в Україні, навіть на підприємствах, що офіційно функціонують, у п'ятій частини працівників фактична заробітна плата перевищує формально визначений обсяг, причому розбіжності становлять від двох до двадцяти разів<sup>1</sup>. Внаслідок поширення практики приховування доходів домогосподарств від оподаткування, зокрема від здійснення відрахувань на обов'язкове соціальне страхування, рівень соціального захисту не спроможний адекватно забезпечувати потреби застрахованих осіб у разі втрати звичного джерела доходів.

Найбільшою складовою системи соціального захисту населення в Україні є пенсійне забезпечення (табл. 3.8). Основна мета запровадження державного пенсійного страхування у країнах з ринковою економікою полягала у подоланні бідності. З огляду на те, що в 2007 р. пенсії одержувало 13 744,1 тис. осіб<sup>2</sup>, можна зробити висновок про те, що рівень добробуту майже 30% населення прямо пов'язаний з виплатами з Пенсійного фонду України. Необхідність реалізації повноважень щодо здійснення пенсійних виплат великій кількості населення потребує залучення для цих потреб значних фінансових ресурсів. Чинним законодавством передбачено обов'язкову сплату внесків на державне пенсійне страхування переважно працедавцями та застрахованими особами. Для потреб пенсійного забезпечення застосовують обов'язкову сплату працедавцями платежів в обсязі 33,2% від обсягу нарахованої заробітної плати і застрахованими особами в обсязі 1–5% від обсягу нарахованої заробітної плати, залежно від характеру зайнятості й обсягів заробітної плати, а також певну частку податків у системі спрощеного оподаткування<sup>3</sup>. Крім цих джерел, механізм

<sup>1</sup> Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России : анализ и рекомендации. – М. : Московское Бюро Международной организации труда, 2001. – С. 51.

<sup>2</sup> Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік // Урядовий кур'єр. – 2008. – 12 квітня. – № 69. – С. 15.

<sup>3</sup> Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування».

формування доходів Пенсійного фонду України передбачає залучення коштів державного бюджету, які, власне, надходять до нього від акумуляції зборів, що сплачуються при проведенні безготівкових операцій з купівлі-продажу валют, торгівлі ювелірними виробами із золота, платини і дорогоцінного каміння та при відчуженні легкових автомобілів, з операцій купівлі-продажу нерухомого майна, з надання послуг стільникового рухомого зв'язку.

Таблиця 3.8

**Динаміка видатків соціальних позабюджетних фондів та їхнього співвідношення до ВВП у 2001–2007 рр.<sup>1</sup>**

| Рік  | Пенсійний фонд України |                          | Фонд соціального страхування на випадок безробіття |                          | Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності |                          | Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві |                          |
|------|------------------------|--------------------------|--|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
|      | сума, млн. грн.        | співвідношення до ВВП, % | сума, млн. грн.                                    | співвідношення до ВВП, % | сума, млн. грн.   | співвідношення до ВВП, % | сума, млн. грн.   | співвідношення до ВВП, % |
| 2001 | 18 068,5               | 8,8                      | 1 034,1  | 0,5                      | 1 510,3   | 0,7                      | 520,2   | 0,3                      |
| 2002 | 22 834,7               | 10,1                     | 1 477,1  | 0,7                      | 2 039,8   | 0,9                      | 1 050,8   | 0,5                      |
| 2003 | 24 452,6               | 9,1                      | 1 920,6  | 0,7                      | 2 626,3   | 1,0                      | 1 273,2   | 0,5                      |
| 2004 | 39 245,7               | 11,4                     | 2 432,7  | 0,7                      | 3 356,4   | 1,0                      | 1 590,3   | 0,5                      |
| 2005 | 64 064,9               | 14,5                     | 2 525,7  | 0,6                      | 5 075,3   | 1,1                      | 2 021,9   | 0,5                      |
| 2006 | 74 007,5               | 13,6                     | 2 959,3  | 0,5                      | 7 382,6   | 1,4                      | 2 346,4   | 0,4                      |
| 2007 | 99 940,5               | 14,0                     | 3 584,7  | 0,5                      | 5 255,1   | 0,7                      | 2 977,8   | 0,4                      |

За рахунок коштів Пенсійного фонду України виплачують пенсії за віком; інвалідністю внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); у зв'язку з втратою годувальника<sup>2</sup>. Як видно з табл. 3.8, протягом останніх семи років видатки Пенсійного фонду України суттєво зросли: з 18,1 млрд. грн. у 2001 р. до 99,9 млрд. грн. у 2007 р., або у 5,5 разу. За цей період

<sup>1</sup> Складено на основі: Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2004 році // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 20. – С. 12; Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2005 році // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 23. – С. 10; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2006 році // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12 квітня. – № 65. – С. 21; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік // Урядовий кур'єр. – 2008. – 12 квітня. – № 69. – С. 15.

<sup>2</sup> Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». – Ст. 9.

значно збільшилося співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП: з 8,8% у 2001 р. до 14,0% у 2007 р., або в 1,6 разу. Досягнутий рівень співвідношення видатків на пенсійне забезпечення до ВВП є одним з найбільших у світі. Так, співвідношення державних видатків на пенсійне забезпечення до ВВП у Росії становить 5,9%, в Румунії – 6,2%, в Латвії – 6,3%, в Литві – 6,5%, у Словаччині – 7,6%, в Угорщині – 9,8%, у Польщі – 12,7%, в Німеччині – 13,1%<sup>1</sup>. Значне зростання видатків Пенсійного фонду України можна вважати позитивним чинником зменшення бідності серед пенсіонерів. Проте, враховуючи доволі низьку тривалість життя населення в нашій державі та процеси старіння населення, потрібно стверджувати, що сьогодні фактично вичерпано ресурс збільшення доходів Пенсійного фонду України.

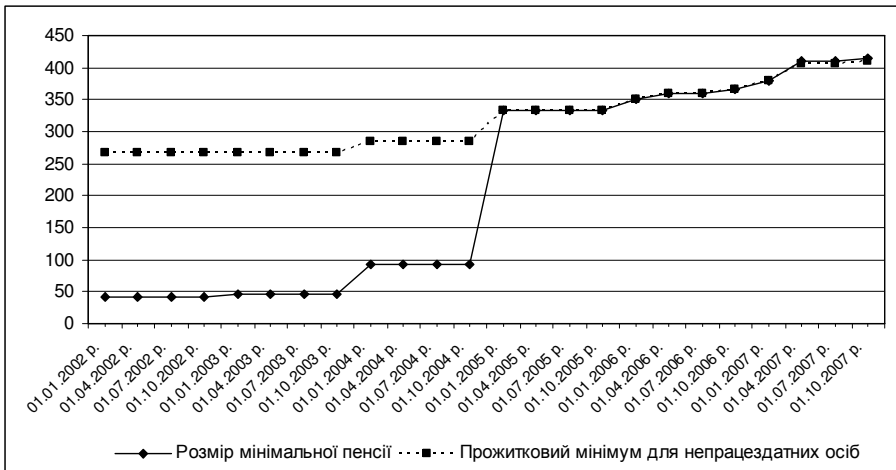
Варто зазначити, що великого співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП, яке значно перевищує аналогічні показники більшості країн, було досягнуто в умовах застосування лише першого рівня загальнообов'язкового страхування – солідарної системи, що базується на засадах солідарності і субсидування та виплат пенсій і надання соціальних послуг. Незважаючи на те, що в законі передбачено функціонування трирівневої системи пенсійного забезпечення, досі не запроваджено накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Здійснення значних обсягів видатків Пенсійного фонду України в межах солідарної системи робить проблематичним зниження наявних обов'язкових платежів на пенсійне страхування, необхідне для запровадження страхових внесків у межах накопичувальної системи, що значно ускладнює перспективи її запровадження. Безумовно, це перешкоджає активізації мотивів людей до участі у пенсійному страхуванні, що призводить до зростання ризиків бідності серед незастрахованих осіб, а також до відстрочення перспективи поліпшити фінансове становище Пенсійного фонду України. Запровадження накопичувальної системи матиме позитивний вплив на скорочення бідності ще й тому, що домогосподарства, як правило, самостійно не здійснюють необхідних довготривалих заощаджень, зважаючи, зокрема, на те, що у значної частини українського суспільства накопичився вкрай негативний досвід втрати фінансових ресурсів в Ощадбанку СРСР, а також на те, що в Україні зберігається висока фінансова нестабільність і не створені на ринку ефективні інститути, що гарантують збереження вкладених коштів.

---

<sup>1</sup> Жильн только начинается // Инвестгазета. – 2008. – 27.10-02.11. – С. 36.



Зростання обсягів видатків Пенсійного фонду України протягом останніх років відбулося в результаті з радикального підвищення обсягів пенсійних виплат населенню. Так, якщо на початок 2002 р. обсягів мінімальної пенсії за віком у нашій державі становив 43 грн., то наприкінці 2007 р. він дорівнював 415,11 грн., або майже в 10 разів більше (рис. 3.6). Позитивним аспектом радикального підвищення міні-мального рівня пенсії стало те, що переважна більшість осіб похилого віку, починаючи з 2005 р., гарантовано була забезпечена доходами, не нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого для непрацездатних осіб. Переважно завдяки встановленню пенсійних виплат на рівні, що перевищує прожитковий мінімум, у 2006 р. ризик бідності для домогосподарств пенсіонерів становив 0,8, що значно менше, ніж для багатьох інших типів домогосподарств, а нижчі ризики бідності фіксувалися лише в домогосподарствах, де всі працюють (0,3), домогосподарствах з працюючими та непрацюючими працездатного віку (0,5) і в домогосподарствах з працюючими й пенсіонерами за віком (0,6)<sup>1</sup>.



**Рис. 3.6. Обсяги мінімальної пенсії за віком та прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб у 2002–2007 рр.<sup>2</sup>**

На нашу думку, основним чинником підвищення пенсійних виплат стало загострення у державі політичної конкуренції в період виборчої

<sup>1</sup> Бідність в Україні : методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 32.

<sup>2</sup> Складено на основі : Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К. ; 2007. – С. 29 ; Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. № 489-V. – Ст. 62.

кампанії на виборах Президента України у 2004 р. Традиційно високий рівень участі пенсіонерів під час голосування на виборах спонукав владні інституції до активізації діяльності щодо поліпшення їхнього матеріального становища. Незважаючи на те, що близько 70% громадян тоді визнали, що масові соціальні виплати є передвиборним кроком, все таки майже 11% опитаних вважали, що підвищення заробітної плати, пенсій і стипендій вплинуло на їхні наміри голосувати за В. Януковича, тоді як лише 3% опитаних стверджували, що це спонукало їх не голосувати за нього<sup>1</sup>. Зі сказаного можна зробити висновок про те, що в умовах демократичних відносин у суспільстві дієвим важелем вирішення проблеми бідності є активна політична позиція вразливих груп населення.

Враховуючи те, що обсяг пенсій переважної більшості населення не значно перевищував обсяг мінімальної пенсії, зростання останнього зумовило суттєве підвищення показників середнього обсягу пенсії. Так, якщо на початок 2002 р. обсяг середньої пенсії за віком становив 125,79 грн., то на початок 2008 р. він уже дорівнював 799,27 грн., або у 6,4 разу більше. Дещо менший темп зростання спостерігався у динаміці обсягів пенсій за інвалідністю, який за цей період підвищився зі 118,54 грн. до 598,15 грн., або у 5 разів. Найбільше зростання спостерігалось в обсягах соціальних пенсій: з 54,85 грн. у 2002 р. до 369,66 грн. у 2008 р., або у 6,7 разу (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

**Середній обсяг основних видів пенсій у 2002–2008 рр.<sup>2</sup>, грн.**

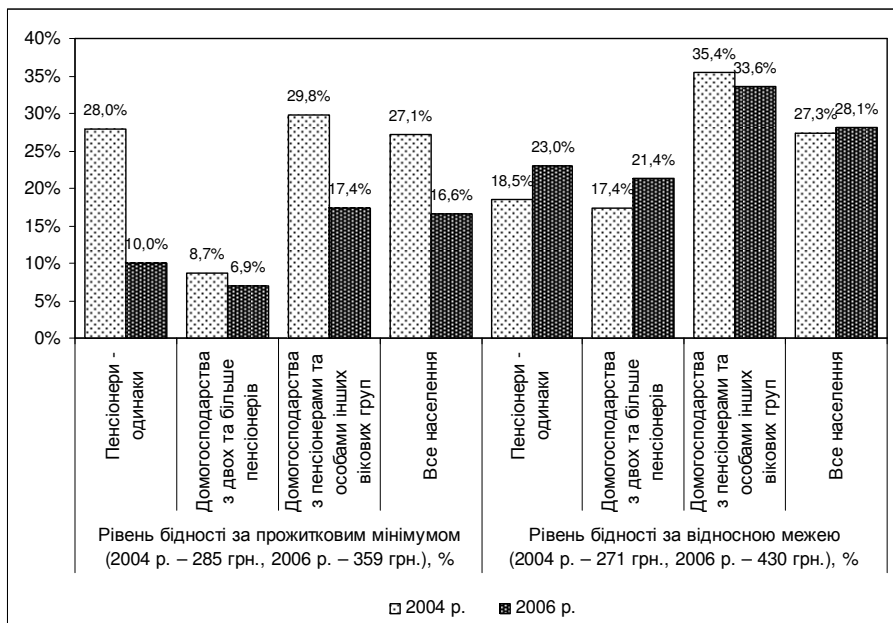
| Вид пенсії                              | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Пенсії за віком                         | 125,79  | 139,46  | 189,92  | 317,41  | 409,11  | 480,91  | 799,27  |
| Пенсії за інвалідністю                  | 118,54  | 132,61  | 153,50  | 296,42  | 358,30  | 383,66  | 598,15  |
| Пенсії у зв'язку з втратою годувальника | 83,84   | 94,99   | 119,12  | 257,76  | 291,41  | 318,45  | 474,24  |
| Пенсії за вислугу років                 | 138,12  | 153,20  | 190,95  | 312,89  | 414,76  | 476,37  | 760,87  |
| Соціальні пенсії                        | 54,85   | 59,03   | 62,62   | 266,23  | 339,62  | 316,33  | 369,66  |

<sup>1</sup> Якименко Ю. Специфіка електоральних настроїв під час виборів 2004 р. в контексті парламентської компанії – 2006 / Юрій Якименко // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 10. – С. 64–65.

<sup>2</sup> Складено на основі Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К.; 2008. – С. 38.

Радикальне підвищення мінімального обсягу пенсій, що супроводжувалося зростанням усіх видів пенсійних виплат усім категоріям одержувачів, не могло не позначитися на рівні абсолютної бідності пенсіонерів. Як видно з рис. 3.7, рівень бідності за прожитковим мінімумом найбільшою мірою зменшився у домогосподарствах, які склалися з пенсіонерів-одинаків: з 28,0% у 2004 р. до 10,0% у 2006 р. Рівень бідності у домогосподарствах з двох і більше пенсіонерів, який до підвищення обсягів пенсійних виплат був найменшим, ще зменшився: з 8,7% у 2004 р. до 6,9% у 2006 р. Рівень абсолютної бідності в домогосподарствах, які склалися з пенсіонерів та осіб інших вікових груп, скоротився майже вдвічі: з 29,8% у 2004 р. до 16,6% у 2006 р., але рівень бідності серед цієї категорії пенсіонерів залишався на найвищому рівні. Незвичним є те, що спостерігається збільшення рівня відносної бідності домогосподарств, в яких проживають пенсіонери. Основна причина цієї ситуації полягає в тому, що відмінна динаміка абсолютної та відносної бідності всього населення спричинена здебільшого суб'єктивним впливом на встановлення величини прожиткового мінімуму в Україні. Рівень відносної бідності у нашій державі загалом з 2004 р. по 2006 р. зріс з 27,3% до 28,1%, тоді ж було зафіксовано різке зменшення абсолютної бідності серед усього населення.

Варто звернути увагу на те, що за двома досліджуваними критеріями бідності пенсіонерів її рівень серед домогосподарств, які складаються лише з пенсіонерів, був нижчим, ніж серед усіх домогосподарств, за винятком тих, котрі складаються тільки з осіб працездатного віку. Так, лише рівень бідності у домогосподарств, які складаються з пенсіонерів та осіб інших вікових груп, перевищує середній рівень по Україні (рис. 3.7). Зі сказаного вище можна зробити висновок про те, що система соціального захисту пенсіонерів більш ефективна порівняно з тими, які орієнтовані на інші категорії населення. Негативний вплив на рівень бідності пенсіонерів має також слабкість у державі інститутів, що забезпечують індивідуальну фінансову самостійність членів домогосподарства. Через це пенсіонери часто потрапляють до категорії бідних, оскільки не мають належних доходів інші члени сім'ї, з якими вони проживають разом. Очевидно, що вирішення цих проблем неможливе шляхом удосконалення системи пенсійного страхування України, тому що воно залежить від інших чинників.



**Рис. 3.7. Рівень абсолютної та відносної бідності пенсіонерів у 2004 і 2006 рр.<sup>1</sup>**

Не вирішеною проблемою пенсійного забезпечення в нашій державі є гендерна нерівність. До об'єктивних чинників, що зумовлюють диспропорції у рівні пенсійних виплат, належать: значно менший вік виходу на пенсію жінок, менші обсяги заробітної плати жінок порівняно з чоловіками, одержання переважно жінками відпусток для догляду за дитиною. Дія названих чинників дещо мінімізується у системі пенсійного страхування, але вона залишається доволі потужною. Середній обсяг пенсій чоловіків на початку 2004 р. дорівнював 228 грн., а жінок – 159 грн., у 2005 р. ці показники становили відповідно 349 грн. і 300 грн., а в 2006 р. – 458 грн. і 381 грн.<sup>2</sup> За таких умов рівень бідності серед жінок став вищим, ніж серед чоловіків у старших вікових групах. Так, у віці 60–65 років рівень бідності, визначений за офіційною межею бідності, серед

<sup>1</sup> Складено на основі Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 36.

<sup>2</sup> Диференціація пенсій: сучасність та перспективи. Підготовлено за даними звітності Пенсійного фонду України та результатами розрахунків за актуарною моделлю пенсійної системи, розробленої в межах проекту «Пенсійна реформа та розвиток системи соціального страхування в Україні» авторським колективом під керівництвом чл.-кор. НАН України, д. е. н., проф. Е. М. Лібанової [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.idss.org.ua/conference.html](http://www.idss.org.ua/conference.html)

жінок дорівнював 20,3%, а серед чоловіків – 19,0%, у віці 65–70 років ці показники становили відповідно 25,2% і 23,7%, у віці 70–75 років – 28,8% і 26,3%, у віці 75–80 років – 31,9% і 25,6%, а у віці 80 років та старші – 31,8% та 19,8%<sup>1</sup>.

Незважаючи на те, що завдяки підвищенню рівня пенсій вдалося значно зменшити проблему бідності серед пенсіонерів, їхнє матеріальне становище не дає змоги забезпечувати багато важливих потреб. За результатами проведеного наприкінці 2006 р. соціально-демографічного обстеження з питань базової захищеності, проведеного Державним комітетом статистики та ПРООН, встановлено, що пенсіонери здебільшого визнають недостатність доходу для задоволення потреб у найважливіших товарах і послугах. Навіть доведення обсягів мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму не вирішило проблеми забезпечення осіб продуктами харчування – 33,1% пенсіонерів визнають, що для цього доходів їм не вистачає, а ще 26,1% стверджують, що трохи не вистачає (табл. 3.10). Ще більший брак коштів відчувають пенсіонери для забезпечення своїх потреб у медичному обслуговуванні: 59,8% підтвердили, що недостатньо для цього у них коштів, і 20,8% вказали, що трохи не вистачає. Приблизно такий самий масштаб проблем існує у спроможності пенсіонерів задовольняти потреби у придбанні одягу: 53,4% стверджують, що їм для цього коштів не вистачає, а 24,3% визнають, що трохи не вистачає.

В умовах неспроможності великої частки пенсіонерів задовольняти потреби у придбанні найважливіших товарів і послуг задоволення потреб у придбанні товарів тривалого користування та у відпочинку стає майже недоступним для переважної більшості цієї категорії населення. Значною мірою це зумовлено недоступністю безоплатних найважливіших суспільних послуг, насамперед охорони здоров'я, для великої частки пенсіонерів і необхідності залучення для цих потреб власних фінансових ресурсів. Дія вказаного чинника унеможлиблює подолання проблеми бідності серед пенсіонерів лише шляхом підвищення пенсій.

Певні позитивні результати, яких досягнуто у подоланні бідності пенсіонерів, є доволі нестійкими з огляду на механізм формування доходів Пенсійного фонду України. Суттєве підвищення обсягів пенсійних виплат було забезпечено здебільшого за рахунок кількаразового збільшення трансфертів з Державного бюджету України. В результаті підвищення мінімальної пенсії за віком з 01.01.2005 р. у 3,6 разу обсяг доходів Пенсійного

---

<sup>1</sup> Бідність в Україні : методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 22.

фонду України, що формуються за рахунок коштів державного бюджету, в 2005 р. збільшився порівняно з попереднім роком у 3,8 разу до рівня 23,0 млрд. грн. Варто зазначити, що хоч відбулося значне зростання власних доходів Пенсійного фонду України, частка дотацій з державного бюджету в загальних доходах принципово не змінилася – у 2006 р. вона становила 24,1%, а в 2007 р. – 25,3%.

Таблиця 3.10

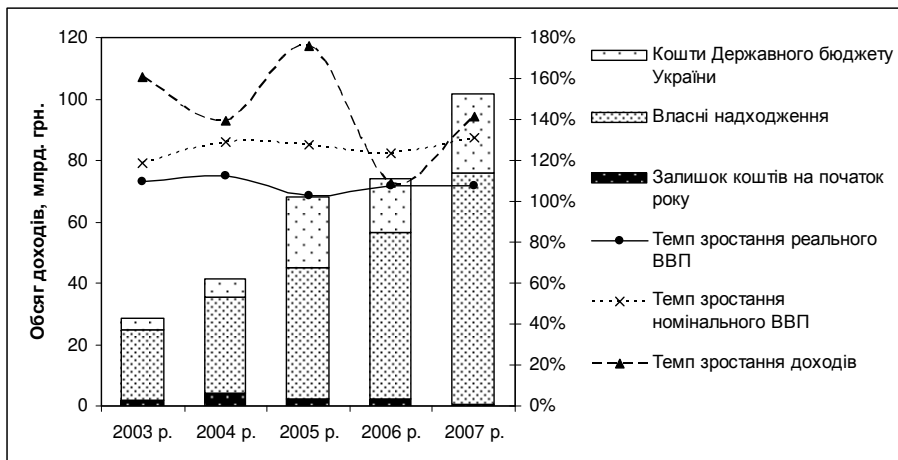
**Оцінювання пенсіонерами достатності доходу для задоволення потреб у 2006 р.<sup>1</sup>**

| Перелік відповідей                                | Більше, ніж достатньо | Достатньо | Трохи не вистачає | Недостатньо | Не можуть визначитися |
|---|-----------------------|-----------|-------------------|-------------|-----------------------|
| У продуктах харчування                            | 1,1                   | 34,5      | 26,1              | 35,5        | 2,8                   |
| В оплаті житла                                    | 1,2                   | 45,4      | 19,3              | 31,0        | 3,1                   |
| У медичному обслуговуванні                        | 0,3                   | 15,0      | 20,8              | 59,8        | 4,1                   |
| У придбанні одягу                                 | 0,6                   | 16,3      | 24,3              | 53,4        | 5,4                   |
| У придбанні товарів довготермінового користування | 0,1                   | 4,4       | 10,8              | 78,2        | 6,5                   |
| Для відпочинку                                    | 0,4                   | 4,1       | 9,2               | 75,3        | 11,0                  |

Варто враховувати також те, що ресурсна бази Пенсійного фонду України розширювалася в період інтенсивного економічного зростання, причому темпи збільшення його доходів значно перевищували темпи зростання ВВП у кожному році досліджуваного періоду, за винятком 2006 р. Так, якщо у 2003 р. темп зростання номінального ВВП становив 118,4%, то обсяг доходів Пенсійного фонду України збільшився на 160,5%, а у 2004 р. ці показники становили відповідно 129,1% і 139,6%. Максимальна розбіжність між темпами зростання ВВП та доходів Пенсійного фонду України простежувалася у 2005 р. – 127% і 175,8%, у 2006 р. ці розбіжності були дещо відкориговані – 123,3% і 108,9%, але у 2007 р. знову зростання ВВП було меншим, ніж приріст доходів – 131,0% і 141,4% (рис. 3.8). Звичайно, значне перевищення темпів зростання доходів Пенсійного фонду України над темпами збільшення ВВП може

<sup>1</sup> Складено на основі Доводів «Соціально-економічна захищеність населення України, за матеріалами вибіркового обстеження». Державний комітет статистики. 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sz/dop/zahust.htm>.

тривати лише певний обмежений період часу, що дає змогу вести мову про короткотерміновість періоду інтенсивного розширення дохідної частини бюджету Пенсійного фонду України, і, відповідно, обмежені можливості забезпечення пенсіонерів від бідності у майбутньому.



**Рис. 3.8. Динаміка доходів і залишку Пенсійного фонду України та темп зростання ВВП у 2003–2007 рр.<sup>1</sup>**

Посилює ризики стабільного пенсійного забезпечення значна залежність Пенсійного фонду України від трансфертів з державного бюджету, причому ця залежність зростала при інтенсивному збільшенні реального ВВП. У період стійкого економічного зростання не вдалося сформувати хоча би мінімальні фінансові резерви Фонду, а наявний залишок грошових коштів Пенсійного фонду України на початок року різко скоротився з 2004 р. по 2007 р. з 4,1 млрд. грн. до 0,5 млрд. грн. (рис. 3.8). Враховуючи циклічність розвитку економіки, варто звернути увагу на те, що існують реальні загрози фінансування пенсійного забезпечення в умовах зниження темпів економічного зростання або спаду. Сказане дає підстави стверджувати, що значно посилюється ймовірність зростання бідності серед пенсіонерів у період погіршення макроекономічних параметрів.

<sup>1</sup> Складено на основі: Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2004 році // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 20. – С. 12; Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2005 році // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 23. – С. 10; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2006 році // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12 квітня. – № 65. – С. 21; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік // Урядовий кур'єр. – 2008. – 12 квітня. – № 69. – С. 15.

Надзвичайно важливим елементом соціального захисту населення у країнах з ринковою економікою є соціальне страхування на випадок безробіття. Його важливість має не менше значення в Україні, де серед усіх чинників бідності найбільш впливовим є безробіття голови домашнього господарства. Для таких домогосподарств імовірність абсолютної бідності за прожитковим мінімумом збільшилася на 27,7% у 2006 р.<sup>1</sup>. З метою зменшення суспільних проблем, пов'язаних з відсутністю роботи, в нашій державі страхування на випадок безробіття є загальнообов'язковим і поширюється на всіх найманих працівників, офіційно зайнятих в економіці. Навантаження щодо сплати внесків на соціальне страхування відповідно до чинного законодавства розмежоване між працедавцями та найманими працівниками. Для працедавців збір на обов'язкове загальнодержавне соціальне страхування на випадок безробіття, починаючи з 2006 р., зменшено з 1,6% до 1,3%, а наймані працівники зобов'язані сплачувати для цього платежі в обсязі 0,5% від обсягу нарахованої заробітної плати<sup>2</sup>.

Механізм соціального страхування на випадок безробіття передбачає безпосередньо надання фінансової допомоги особам, які зіткнулися з проблемами через відсутність роботи. Так, законодавством передбачено можливості для надання низки видів матеріального забезпечення, а саме:

- допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності;
- допомога по частковому безробіттю;
- матеріальна допомога у період професійної підготовки, пере- підготовки або підвищення кваліфікації безробітного;
- допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні.

Цінність послуг, що надаються у межах соціального страхування на випадок безробіття, полягає у тому, що вони орієнтовані не лише на усунення наслідків, які призвели до відсутності роботи, а й на коригування структури зайнятості в економіці та недопущення безробіття в майбутньому. За рахунок коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття надаються такі види соціальних послуг:

---

<sup>1</sup> Хандріх Л. Принципи і способи функціонування адресної соціальної допомоги: рекомендації для України. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група / Л. Хандріх, О. Бетлій. – Берлін/Київ, 2008. – С. 10.

<sup>2</sup> Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2008. – С. 5.



– професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у навчальних закладах державної служби зайнятості або на договірній основі в інших навчальних закладах, на підприємствах, в установах і організаціях;

– профорієнтація;

– пошук відповідної роботи та сприяння у працевлаштуванні, зокрема шляхом надання працедавцю дотації для працевлаштування безробітних, у тому числі молоді на перше робоче місце, і фінансування оплачуваних громадських робіт для безробітних у порядку (обсягів), встановленому спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері фінансів і правлінням Фонду;

– інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням<sup>1</sup>.

Незважаючи на позитивну динаміку скорочення рівня безробіття у період з 2000 р. по 2007 р., рівень, який спостерігається в 2007 р., є доволі значним, особливо при високих темпах економічного зростання. Так, у 2007 р. за методологією Міжнародної організації праці (надалі – МОП) безробітними вважали 1 416,7 млн. осіб працездатного віку, або 6,9% від усього населення цього віку. Варто звернути увагу на значно меншу кількість осіб, які були в цей час зареєстровані у Державній службі зайнятості, – 673,1 тис. осіб, або 2,4% (рис. 3.9).

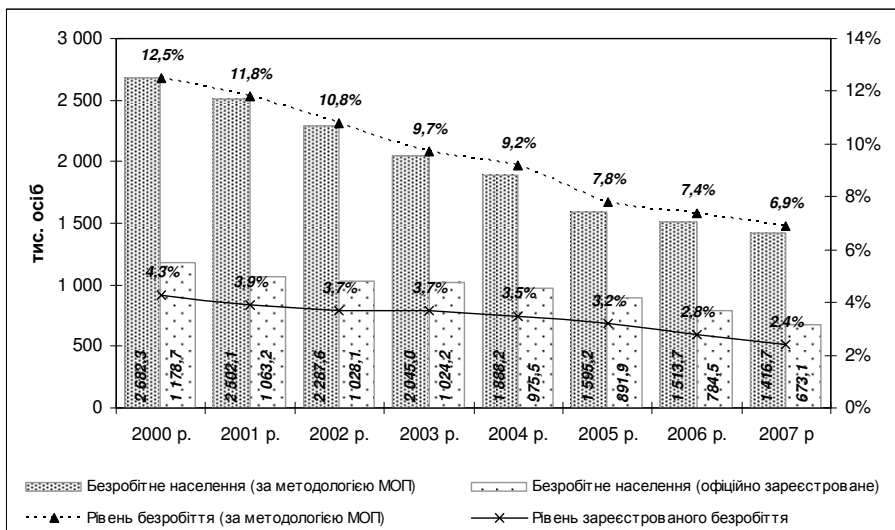
Право на матеріальне забезпечення у межах соціального страхування мають лише офіційно зареєстровані особи у цій службі. З огляду на сказане вище варто негативно оцінити те, що офіційний статус безробітного і відповідне право на соціальний захист має лише близько половини безробітних працездатного віку, визначених за методологією МОП.

Незважаючи на те, що в Україні протягом останніх років значно зменшено ставки обов'язкових внесків працедавців у Фонд соціального страхування на випадок безробіття, його надходження в цей період суттєво зросли. Загальний обсяг ресурсів, який у 2007 р. був у розпорядженні Фонду соціального страхування на випадок безробіття, становив 3 855,5 млн. грн., що майже у 2 рази більше порівняно з 2002 р. Проте у вказаний період відбулося помітне зменшення співвідношення обсягу цих ресурсів до ВВП: з 0,86% у 2002 р. до 0,54% у 2007 р., або на 0,32 відсоткового пункту. Вирішальний вплив на таку динаміку мало радикальне скорочення рівня офіційно зареєстрованого безробіття з 3,7% у 2002 р. до

---

<sup>1</sup> Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22 – Ст. 7.

2,4% у 2007 р. при інтенсивному економічному зростанні. В таких сприятливих для формування ресурсів Фонду умовах спостерігалось витрачання дуже обмежених резервів. Так, з 2002 р. по 2004 р. обсяг резервів Фонду збільшився з 60,8 млн. грн. до 103,5 млн. грн., що відповідало 4,1% від дохідної частини бюджету. В наступні роки досліджуваного періоду обсяг резервів скоротився до 21,6 млн. грн. у 2007 р., що становить лише 0,6% усіх надходжень Фонду. Таким чином, механізм формування ресурсів Фонду має значні недоліки, які полягають у тому, що він орієнтований здебільшого на вирішення короткотермінових проблем і не спроможний формувати резерви, необхідні для нормального функціонування Фонду на всьому проміжку економічного циклу.



**Рис. 3.9. Динаміка чисельності безробітного населення працездатного віку і рівня безробіття, обчисленого за методологією МОП та офіційно зареєстрованого у 2000–2007 рр.<sup>1</sup>**

Важливе значення для подолання бідності серед безробітних має те, що протягом досліджуваного періоду близько половини всіх видатків

<sup>1</sup> Складено на основі: Ринок праці у 2003 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2003/rp/pres-reliz/dop2003.htm>; Статистично–аналітичний огляд стану ринку праці у 2005 році Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2004 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/rp/pres-reliz/pres\\_2005/pres\\_2005.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/rp/pres-reliz/pres_2005/pres_2005.htm); Статистично–аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reliz/dop2008.htm>.

Фонду соціального страхування на випадок безробіття було використано на виплату допомоги у зв'язку з безробіттям. Механізм виплати допомоги безробітним передбачає диференціацію обсягів виплат, залежно від того, застрахована особа чи ні. Обсягів страхових виплат для застрахованих працівників залежить від страхового стажу: до 2 років – 50% заробітної плати, від 2 до 6 років – 55%, від 6 до 10 років – 60% і понад 10 років – 70%. З метою більш активного стимулювання безробітних до пошуку роботи обсяг допомоги скорочується разом зі збільшенням тривалості безробіття. Так, протягом перших 90 днів допомога виплачується в обсязі 100% від встановленого обсягу, протягом наступних 90 днів – 80%, а надалі – 70%. Чинним законодавством визначено, що незастрахованим особам допомога по безробіттю виплачується в обсязі прожиткового мінімуму. Варто зауважити, що загальна тривалість виплати допомоги по безробіттю не може перевищувати 360 календарних днів протягом двох років<sup>1</sup>.

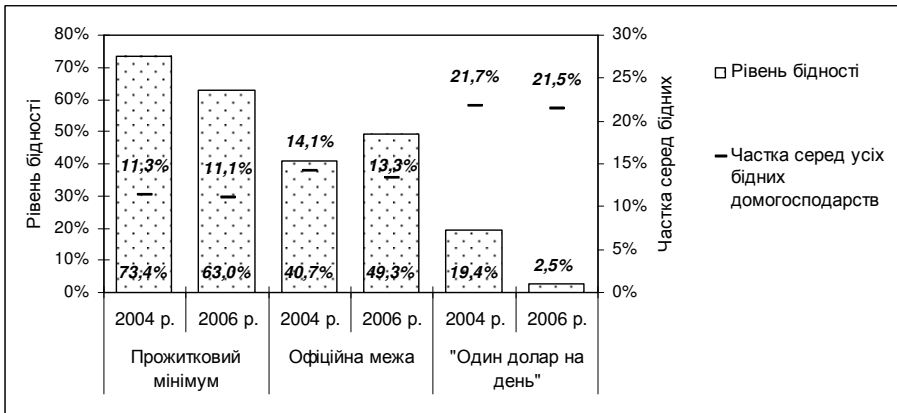
Обсяг видатків Фонду соціального страхування на випадок безробіття з 2002 р. по 2007 р. збільшився з 715,3 млн. грн. до 1 695,9 млн. грн., або 2,4 разу. В умовах зменшення чисельності зареєстрованих безробітних обсягів грошових виплат у розрахунку на одного безробітного за цей період часу зростав ще більшими темпами: з 695,8 грн. у 2002 р. до 2519,5 грн. у 2007 р., або у 3,6 разу. Незважаючи на таке зростання, досі не дотримується один з найважливіших принципів Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» про те, що надання допомоги по безробіттю та матеріальної допомоги у період професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації відбувається на рівні, не нижчому від законодавчо визначеного прожиткового мінімуму. Хоч простежується позитивна динаміка зміни мінімального обсягу допомоги по безробіттю, вона значно менша від офіційно встановленого прожиткового мінімуму. Так, співвідношення мінімальної допомоги по безробіттю для застрахованих осіб і прожиткового мінімуму в 2007 р. становило 37,5%, а допомоги для незастрахованих осіб – лише 26,3%. Ці показники не зазнали кардинальних змін протягом останніх п'яти років: у 2003 р. вони становили відповідно 24,5% і 21,8%, у 2004 р. – 28,1% і 23,3%, у 2005 р. – 30,5% і 23,8%, у 2006 р. – 33,7% і 24,5%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22 – Ст. 22, 23, 33.

<sup>2</sup> Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2008. – С. 6.

Отже, не дивно, що в таких умовах проблема бідності серед безробітних є дуже важливою. Доказом цього є те, що рівень бідності домогосподарств, які очолюють безробітні, визначений відносно прожиткового мінімуму, незважаючи на деяку позитивну динаміку, зумовлену здебільшого підвищенням виплат матеріальної допомоги по безробіттю, залишається на дуже високому рівні: 73,4% у 2004 р. і 63,0% у 2006 р., а їхня частка серед усіх бідних господарств майже не змінилася: 11,3% у 2004 р. і 11,1% у 2006 р. (рис. 3.10). Протягом цього періоду зріс офіційний рівень безробіття домогосподарств, які очолюють безробітні, з 40,7% до 49,3%. Незважаючи на те, що рівень безробіття значно зменшився з 2004 р. по 2006 р., частка таких домогосподарств в усій сукупності бідних лише дещо скоротилася: з 14,1% у 2004 р. до 13,3% у 2006 р. Свідченням високої гостроти проблеми бідності безробітних є те, що більше, ніж одна п'ята домогосподарств, визначених за критерієм злиденності (один долар на день за ПКС), – це домогосподарства, які очолюють безробітні. Хоч бідність за цим критерієм вважається в Україні ліквідованою і такою, що перебуває на природному рівні, у 2006 р. 2,5% домогосподарств, які очолюють безробітні, зазнали бідності, визначеної за цим критерієм. Таким чином, високий рівень бідності серед домогосподарств, які очолюють безробітні, що майже вдвічі перевищує відповідні рівні бідності серед усіх домогосподарств, загалом вказує на про низьку ефективність фінансової підтримки безробітних осіб.

Значне поширення бідності у середовищі безробітних підтверджується їхньою суб'єктивною оцінкою власної спроможності забезпечити основні соціальні потреби. Відповідно до офіційних відомостей, лише менше ніж четвертій частині безробітних доходу вистачає для задоволення потреб у продуктах харчування, але майже половині осіб коштів для цього не вистачає і ще четвертій частині трохи не вистачає (табл. 3.11). Майже так само безробітні визначають свою спроможність оплачувати житлові послуги. Значно гірше вони оцінюють достатність доходу для оплати медичного обслуговування. Лише 0,2% осіб, які потребують роботи, вважають, що для цих потреб наявного доходу більше, ніж достатньо та 12,7% стверджують, що достатньо, але 62,6% вказують, що доходів не вистачає для медичного обслуговування, і ще 16,1% визнають, що для цього коштів їм трохи не вистачає.



**Рис. 3.10. Рівні бідності домогосподарств, які очолюють безробітні, та їхня частка серед усіх бідних домогосподарств у 2004 і 2006 рр.<sup>1</sup>**

*Таблиця 3.11*

**Оцінка безробітними достатності доходу для задоволення потреб у 2006 р.<sup>2</sup>**

| Перелік відповідей                                | Більше, ніж достатньо | Достатньо | Трохи не вистачає | Недостатньо | Не може визначитися |
|---|-----------------------|-----------|-------------------|-------------|---------------------|
| У продуктах харчування                            | 1,6                   | 21,3      | 24,9              | 48,6        | 3,6                 |
| В оплаті житла                                    | 0,5                   | 27,3      | 20,9              | 47,7        | 3,6                 |
| У медичному обслуговуванні                        | 0,2                   | 12,7      | 16,1              | 62,6        | 8,4                 |
| У придбанні одягу                                 | 0,3                   | 6,2       | 17,9              | 72,6        | 3,0                 |
| Для оплати навчання                               | 0,4                   | 6,3       | 7,7               | 71,1        | 14,5                |
| У придбанні товарів довготермінового користування | 0,1                   | 4,8       | 8,4               | 81,8        | 4,9                 |
| Для відпочинку                                    | 0,4                   | 3,2       | 8,3               | 81,3        | 6,8                 |

<sup>1</sup> Складено на основі: Хандріх Л. Принципи і способи функціонування адресної соціальної допомоги : рекомендації для України. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група / Л. Хандріх, О. Бетлій. – Берлін/Київ, 2008. – С. 9.

<sup>2</sup> Складено на основі: Доловіль «Соціально-економічна захищеність населення України, за матеріалами вибіркового обстеження» [Електронний ресурс]: Державний комітет статистики. 2008. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sz/dop/zahust.htm>.

Найгірше оцінюють безробітні достатність власних доходів для придбання товарів довготермінового користування і для відпочинку – на недостатність для цього коштів вказують відповідно 81,8% та 81,3% безробітних. На низькому рівні вони визначають свою спроможність забезпечувати потреби у придбанні одягу й оплати навчання. Так, у першому випадку 72,6% безробітних вважають, що їм коштів не вистачає для придбання одягу, і ще 17,9% стверджують, що для цього коштів їм трохи не вистачає. Для оплати навчання доходів не вистачає 71,1% безробітним, а 7,7% зізнаються, що для цього доходів трохи не вистачає (табл. 3.11). Останні з наведених даних вказують на вкрай негативний вплив ситуації, що склалася зі здобуттям освіти цієї категорії населення на вирішення проблеми безробіття та подолання бідності у країні, оскільки, як відомо, можливості знайти роботу прямо залежать від рівня освіти працівника.

В умовах недостатності у безробітних коштів для оплати навчання посилюється значення програм професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації безробітних, які фінансуються Фондом соціального страхування на випадок безробіття. У 2007 р. за направленням Державної служби зайнятості здобули освіту 229,4 тис. безробітних, що на 26,0 тис. більше порівняно з попереднім роком. Незважаючи на те, що навчання проводилося за 491 напрямком, професією та спеціальністю, рівень охоплення професійним навчанням безробітних осіб у 2007 р. становив 13,3%<sup>1</sup>. Беручи до уваги те, що, на думку переважної частини безробітних, їхніх власних коштів не вистачає на здобуття освіти, можна зробити висновок про неспроможність діючої системи освітньої підтримки безробітних задовольнити наявні в них потреби у здобутті бажаної професії.

Доволі перспективним напрямком подолання бідності серед безробітних є заохочення їх до підприємницької діяльності. Незважаючи на те, що Державна служба зайнятості надає допомогу безробітним для заняття підприємницькою діяльністю, її результативність не дуже висока. Варто лише зауважити, що частка видатків Фонду соціального страхування на випадок безробіття на одноразові виплати для заняття підприємницькою діяльністю у загальному обсязі видатків за п'ять років скоротилася майже вдвічі: з 4,1% у 2002 р. до 2,7% у 2007 р. Середній обсяг допомоги для підприємницької діяльності в 2007 р. дорівнював 3,8 тис. грн., що можна оцінювати як незначний обсяг порівняно з реальними

---

<sup>1</sup> Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2008. – С. 7.

потребами у фінансових ресурсах для започаткування бізнесу. Цілком логічно, що в цих умовах чисельність безробітних, які таким чином одержують допомогу, з року в рік скорочується, і в 2007 р. вона становила лише 25,5 тис. осіб, тоді як у 2005 р. – 50,5 тис. осіб<sup>1</sup>. Негативна динаміка була зумовлена насамперед неспроможністю соціально вразливих верств населення, особливо сільських жителів, до започаткування власної справи, а також запровадженням у 2006 р. механізму повернення коштів, виплачених одноразово як допомога по безробіттю для започаткування підприємницької діяльності, у разі, якщо така діяльність не проводиться протягом шести місяців.

Практика проведення одноразової виплати допомоги для заняття підприємницькою діяльністю показує наявність суттєвих недоліків у механізмі управління такими видатками. Так, під час прийняття рішення про доцільність таких виплат експертиза запропонованих бізнес-планів проводиться здебільшого формально, що значно погіршує результативність видатків Фонду<sup>2</sup>. Проблеми посилюються ще й тому, що одержувачам цих виплат не пропонують необхідного навчання підприємницької діяльності та не надають важливих консультаційних і юридичних послуг.

### **3.5. Практика фінансового забезпечення подолання бідності недержавними суб'єктами економічної системи**

Основні фінансові ресурси національної економіки в ринкових умовах звичайно формуються й концентруються недержавними інституційними суб'єктами. Варто зазначити, що саме домашні господарства і підприємства виступають суб'єктами відносин щодо розподілу та перерозподілу створеного продукту. Реалізуючи свої безпосередні функції, ці інституційні суб'єкти впливають на найважливіші параметри економічного і соціального розвитку країни, у тому числі й на явище бідності.

Через те, що переважно на рівні підприємств створюється валовий внутрішній продукт, позитивна динаміка ключових макроекономічних показників, яка спостерігалася в Україні, починаючи з 2000 р., була забезпечена цим сектором економіки. Поліпшення діяльності підприємств

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Бюлетень Рахункової палати України, підготовлений за матеріалами Звіту про результати аналізу формування та виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. – К. : Рахункова палата України, 2007. – В. 3. – С. 21–22.

підтверджується, зокрема, позитивними тенденціями основних індикаторів фінансів підприємств. У таких умовах значно розширювалися можливості підприємств щодо збільшення видатків на оплату праці та інші соціально важливі цілі. Такі дії в період економічного зростання стали одним з елементів конкурентної боротьби за робочу силу. Крім цього, поліпшення економічної діяльності підприємств позначилося на розширенні пропозиції товарів і послуг для населення, що слугувало позитивним чинником підвищення рівня життя людей та подолання бідності у країні.

З огляду на те, що серед усіх домогосподарств найбільшу частку становлять ті, які очолюють наймані працівники, діяльність суб'єктів підприємництва на явище бідності в Україні впливає, перш за все, через механізм оплати праці. Потрібно зауважити, що в 2007 р. майже для половини домогосподарств надходження від оплати праці стали основним джерелом їхніх доходів<sup>1</sup>. Частка заробітної плати у загальних доходах населення протягом 2000–2007 рр. була найбільшою серед усіх груп доходів і перебувала в межах 42,1–44,0%<sup>2</sup>. Таким чином, рівень життя населення країни загалом та масштаби бідності зокрема значно залежать від обсягу оплати праці.

Обсяг ресурсів суб'єктів економічної діяльності, що спрямовуються на оплату праці, протягом досліджуваного періоду значно зріс: із 86 440 млн. грн. у 2001 р. до 355 147 млн. грн. у 2007 р., або у 4,1 разу. Позитивним чинником подолання бідності в нашій державі є динаміка зростання частки оплати праці у ВВП з 42,3% у 2001 р. до 49,8% у 2007 р. (табл. 3.12). Незважаючи на це, частка оплати праці у ВВП в Україні перебуває на значно нижчому рівні, ніж у країнах Європейського Союзу, де вона дорівнює 65%<sup>3</sup>. Отже, можна зробити висновок про те, що сьогодні зберігається потенціал збільшення оплати праці за рахунок підвищення її частки у ВВП країни.

---

<sup>1</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. I. – К. : Державний комітет статистики. – С. 254.

<sup>2</sup> Україна у цифрах у 2007 році. – К. , 2008. – С. 15.

<sup>3</sup> Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К. , 2008. – С. 15.



Таблиця 3.12

**Обсяг оплати праці та її частка у валовій доданій вартості (ВДВ) галузей економіки та частка у ВВП країни<sup>1</sup>**

| Галузь   | Показник                | 2001 р.       | 2002 р.        | 2003 р.        | 2004 р.        | 2005 р.        | 2006 р.        | 2007 р.        |
|--|-------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Сільське господарство, мисливство, лісове господарство                         | Обсяг, млн. грн.        | 5 831         | 5 108          | 4 890          | 6 044          | 6 887          | 8 448          | 9 882          |
|  | Частка у ВДВ, %         | 19,8          | 17,4           | 16,8           | 16,2           | 17,0           | 20,6           | 20,9           |
| Добувна промисловість  | Обсяг, млн. грн.        | 5 088         | 6 350          | 6 972          | 9 541          | 12 729         | 15 420         | 20 777         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 59,8          | 63,4           | 64,2           | 76,2           | 71,0           | 69,9           | 69,4           |
| Переробна промисловість  | Обсяг, млн. грн.        | 20 407        | 23 461         | 30 414         | 41 507         | 53 891         | 62 673         | 82 397         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 57,3          | 58,1           | 61,2           | 64,7           | 62,0           | 57,3           | 56,3           |
| Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води                       | Обсяг, млн. грн.        | 4 186         | 5 252          | 6 073          | 8 623          | 9 160          | 12 076         | 16 029         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 37,3          | 46,0           | 49,5           | 69,4           | 60,4           | 64,9           | 64,1           |
| Будівництво  | Обсяг, млн. грн.        | 4 242         | 4 843          | 6 686          | 8 924          | 12 677         | 14 955         | 20 661         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 58,2          | 63,3           | 65,1           | 61,7           | 77,4           | 70,6           | 65,0           |
| Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку | Обсяг, млн. грн.        | 8 942         | 10 627         | 10 197         | 11 393         | 20 882         | 24 845         | 34 263         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 39,9          | 43,2           | 32,2           | 27,7           | 37,3           | 36,2           | 37,4           |
| Діяльність транспорту та зв'язку   | Обсяг, млн. грн.        | 10 325        | 14 065         | 16 732         | 16 936         | 23 754         | 30 619         | 36 520         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 42,0          | 51,1           | 47,7           | 39,7           | 50,1           | 54,6           | 53,2           |
| Освіта   | Обсяг, млн. грн.        | 6 402         | 7 996          | 10 935         | 12 855         | 17 498         | 22 702         | 32 153         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 71,9          | 73,9           | 79,3           | 79,1           | 83,8           | 86,5           | 89,1           |
| Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги                                | Обсяг, млн. грн.        | 4 278         | 5 377          | 7 093          | 8 426          | 11 419         | 14 829         | 19 546         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 71,2          | 73,0           | 77,6           | 76,9           | 81,8           | 83,7           | 86,6           |
| Інші види економічної діяльності   | Обсяг, млн. грн.        | 16 739        | 20 038         | 22 196         | 33 201         | 47 703         | 62 064         | 82 919         |
|  | Частка у ВДВ, %         | 57,1          | 57,0           | 52,0           | 49,9           | 59,0           | 58,4           | 55,4           |
| <b>Усього</b>  | <b>Обсяг, млн. грн.</b> | <b>86 440</b> | <b>103 117</b> | <b>122 188</b> | <b>157 450</b> | <b>216 600</b> | <b>268 631</b> | <b>355 147</b> |
|  | <b>Частка у ВДВ, %</b>  | <b>47,9</b>   | <b>51,3</b>    | <b>50,9</b>    | <b>50,3</b>    | <b>55,7</b>    | <b>56,7</b>    | <b>56,6</b>    |
|  | <b>Частка у ВВП, %</b>  | <b>42,3</b>   | <b>45,7</b>    | <b>45,7</b>    | <b>45,6</b>    | <b>49,1</b>    | <b>49,4</b>    | <b>49,8</b>    |

<sup>1</sup> Складено на основі: Доповідь «Соціально-економічна захищеність населення України, за матеріалами вибіркового обстеження» [Електронний ресурс]: державний комітет статистики. 2008. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sz/dop/zahust.htm>.

Незважаючи на загалом позитивну динаміку збільшення частки оплати праці у валовій доданій вартості й у ВВП, в окремих галузях національної економіки спостерігається негативна тенденція до зменшення частки оплати праці у валовій доданій вартості. Порівняно з 2001 р. знизилася частка таких видатків у валовій доданій вартості, що створюється у торгівлі, при ремонті автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку, з 39,9% до 37,4%. За цей період названий показник не зазнав суттєвих змін у сільському господарстві, де він перебуває на найнижчому рівні серед усіх галузей національної економіки. До того ж, в останні роки простежується негативна тенденція до зниження частки оплати праці у валовій доданій вартості, яка створюється у переробній промисловості (з 64,7% в 2004 р. до 56,3% в 2007 р.) і у будівництві (з 77,4% в 2005 р. до 65,0% в 2007 р.) (табл. 3.12). Таким чином, динаміка зростання частки видатків на оплату праці у валовій доданій вартості галузей національної економіки є неоднорідною та нестійкою, через що стає не визначеною подальша перспектива рівномірного і стабільного збільшення цього показника.

Загалом подальше нарощування показників заробітної плати безпосередньо залежить від динаміки показника продуктивності праці. Набагато нижча продуктивність праці в Україні, ніж у розвинених країнах, зумовлена, зокрема, застосуванням застарілих технологій та обладнання – найбільшим стримуючим чинником на шляху радикального поліпшення рівня життя працюючого населення. Сьогодні багато підприємців не зацікавлені у зростанні продуктивності праці й віддають перевагу підтримці конкурентоспроможності своїх підприємств лише за рахунок дешевої робочої сили, а не за рахунок модернізації виробництва<sup>1</sup>. Незважаючи на це, у приватному секторі вітчизняної економіки підвищення заробітної плати протягом останніх років було забезпечено адекватним зростанням продуктивності праці. Набагато гірший стан справ склався у державному секторі економіки, де, за висновками фахівців Світового банку, не спостерігається належного підвищення інтенсивності праці.

Збільшення обсягів видатків на оплату праці та помітне зростання їхньої частки у ВВП привели до суттєвого підвищення обсягів заробітної плати. Середньомісячна заробітна плата протягом 2001–2008 р. зросла більше, ніж у 7 разів: з 253,4 грн. до 1 806,0 грн. (табл. 3.13). В таких умовах значно поліпшилися соціальні гарантії працюючих осіб. Обсяг

---

<sup>1</sup> Проблемы труда в странах СНГ и позиция профсоюзов этих стран // Общество и экономика. – 2008. – №. 5. – С. 147.

мінімальної заробітної плати за цей час збільшився з 118,0 грн. до 525,0 грн., або у 4,4 разу. Варто зауважити, що абсолютна величина мінімальної заробітної плати в доларовому еквіваленті у 2007 р. була найвищою серед усіх країн СНД – 102 дол. (Білорусь – 97 дол., Росія – 94 дол., Казахстан – 87 дол.)<sup>1</sup>. Незважаючи на таке збільшення, її обсяг залишається нижчим від величини прожиткового мінімуму. Спів-відношення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму в 2001–2008рр. значно зросло: з 35,6% до 86,8%. Варто зазначити, що величина прожиткового мінімуму встановлюється адміністративним способом, а те, що спів-відношення мінімальної заробітної плати та межі офіційної бідності, яка встановлюється об'єктивно, протягом 2004–2008 рр. навіть зменшилося (з 87,5% до 67,8%), вказує на не-спроможність механізму встановлення мінімальної заробітної плати захистити працюючих осіб від бідності.

Незважаючи на те, що потреба у підвищенні рівня мінімальної заробітної плати є необхідним заходом для подолання бідності у країні серед працюючого населення, слід враховувати низку об'єктивних чинників, які не дають змоги провести цей захід, для того, щоб мінімізувати їхню дію. Насамперед потрібно вказати, що зростання рівня мінімальної заробітної плати приводить до збільшення доходів здебільшого низькокваліфікованих працівників. Через це виникає загроза скорочення попиту на таку робочу силу, внаслідок чого, зростає рівень безробіття у країні.

Позитивний вплив на зниження рівня бідності в нашій державі серед працюючого населення мало скорочення частки осіб, які одержують заробітну плату в менших обсягах, ніж передбачено державними соціальними гарантіями, що спостерігалось в умовах підвищення цих стандартів. Частка осіб, які отримували заробітну плату, меншу від прожиткового мінімуму, протягом 2001–2007 рр. скоротилася у 4 рази: з 60,2% до 15,5% (табл. 3.13). Позитивним чинником зниження рівня бідності працюючих було зменшення частки осіб, які одержують заробітну плату в межах мінімальної заробітної плати, в умовах зростання співвідношення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму. За станом на кінець 2007 р. частка осіб, заробітна плата яких була меншою, ніж мінімальна, становила 5,5%, що більше, ніж у 3 рази менше порівняно з 2001 р. Описані позитивні зміни здебільшого стали результатом того, що у країні відбулося значне підвищення середньої заробітної плати, зумовлене зростанням попиту на робочу силу в період економічного піднесення.

---

<sup>1</sup> Проблемы труда в странах СНГ и позиция профсоюзов этих стран // Общество и экономика. – 2008. – №. 5. – С. 145.

Таблиця 3.13

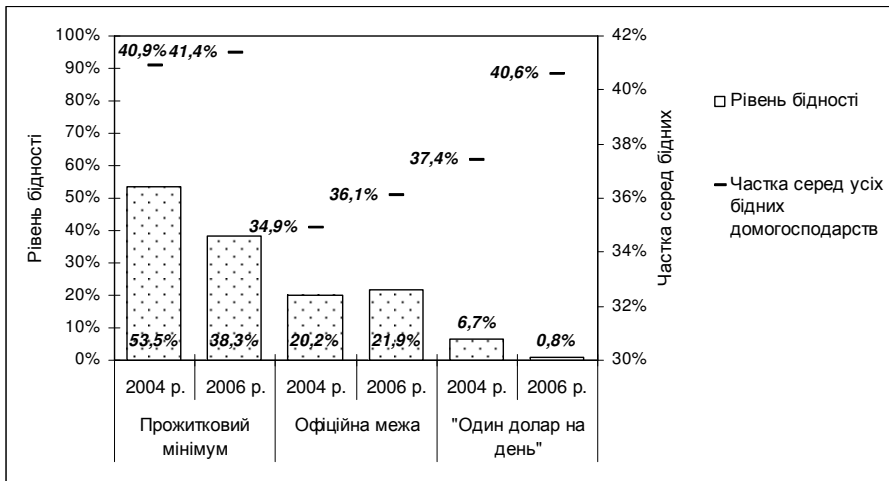
**Обсяги мінімальної та середньої заробітної плати і їхнє співвідношення з прожитковим мінімумом у 2001–2008 рр.<sup>1</sup>**

| Назва показника   | Роки  |       |       |       |       |       |        |        |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
|   | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   | 2008   |
| Мінімальна заробітна плата, грн.  | 118,0 | 140,0 | 185,0 | 237,0 | 300,3 | 350,0 | 430,0  | 525,0  |
| Середня заробітна плата, грн.   | 253,4 | 320,8 | 400,6 | 499,7 | 640,9 | 864,9 | 1351,0 | 1806,0 |
| Співвідношення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму, %            | 35,6  | 38,4  | 50,7  | 61,3  | 66,3  | 70,7  | 77,7   | 86,8   |
| Співвідношення мінімальної заробітної плати і офіційної межі бідності, %          | ...   | ...   | 84,1  | 87,5  | 82,3  | 81,4  | 81,1   | 67,8   |
| Частка осіб, які отримували заробітну плату в межах державних соціальних гарантій |       |       |       |       |       |       |        |        |
| меншу від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, %                          | ...   | 60,2  | 49,7  | 35,8  | 26,5  | 18,3  | 15,5   | ...    |
| меншу від мінімальної заробітної плати, %   | ...   | 18,1  | 14,6  | 8,5   | 10,7  | 7,6   | 5,5    | ...    |

Суттєві зміни у системі оплати праці мали вплив на динаміку рівня бідності у нашій державі серед найманих працівників. Наближення мінімальної заробітної плати до величини мінімального прожиткового мінімуму зумовило зниження рівня абсолютної бідності. Так, бідність за прожитковим мінімумом скоротилася з 53,5% у 2004 р. до 38,3% у 2006 р. (рис. 3.11). Крім цього, було практично ліквідовано крайню бідність, визначену за величиною витрат на споживання менше, ніж один долар на день. Її рівень у 2006 р. становив 0,8%, що значно менше від рівня 2004 р. – 6,7%. Незважаючи на позитивну динаміку названих рівнів бідності, вона була гіршою, ніж в інших категоріях домогосподарств.

<sup>1</sup> Складено на основі: Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. № 489-V. – Ст. 76; Кайзер М. Чи не занадто низька в Україні заробітна плата? Та що можна було б зробити для її збільшення? / М. Кайзер – К. : Світовий банк, 2007. – С. 10; Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2005 році Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2004 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/rp/pres-reliz/pres\\_2005/pres\\_2005.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/rp/pres-reliz/pres_2005/pres_2005.htm); Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reliz/dop2008.htm>.

Через це частка сімей, які очолюють наймані працівники, у загальній кількості бідних домогосподарств за цей період зросла.



**Рис. 3.11. Рівні бідності домогосподарств, які очолюють наймані працівники, та їхня частка серед усіх бідних домогосподарств у 2004 і 2006 рр.<sup>1</sup>**

З огляду на негативну тенденцію співвідношення мінімальної заробітної плати і межі офіційної бідності, яка встановлюється на основі об'єктивних критеріїв, в Україні підвищився офіційний рівень бідності домогосподарств, які очолюють наймані працівники: з 20,2% у 2004 р. до 21,9% у 2006 р. Ще більше зросла частка таких домогосподарств у загальній сукупності бідних домогосподарств: з 34,9% у 2004 р. до 36,1% у 2006 р. (рис. 3.11). Варто звернути увагу на те, що описана тенденція спостерігалася в умовах скорочення частки осіб, які отримують заробітну плату, нижчу від прожиткового мінімуму за цей період: з 35,8% у 2004 р. до 18,3% у 2006 р. (табл. 3.13). Пояснити цей процес можна тим, що значна частка найманих працівників одержувала заробітну плату, яка перевищує величину прожиткового мінімуму на невелику суму.

Незважаючи на загалом позитивну динаміку зростання обсягів середньої та мінімальної заробітної плати і, як наслідок, скорочення рівня бідності за абсолютними критеріями, сьогодні залишається чимало

<sup>1</sup> Складено на основі : Хандріх Л. Принципи і способи функціонування адресної соціальної допомоги: рекомендації для України. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група / Л. Хандріх, О. Бетлій. – Берлін/Київ, 2008. – С. 9.

гострих проблем у сфері зайнятості й оплати праці, які справляють негативний вплив на рівень життя людей у країні. Чи не найбільшою проблемою є відсутність рівного доступу до зайнятості в осіб, які проживають у сільській і міській місцевості. Через нерозвиненість економіки у сільських населених пунктах попит на робочу силу там обмежений. На це вказує те, що у 13 975 сіл, або 49,3% від їхньої загальної кількості, відсутні будь-які суб'єкти господарської діяльності. З огляду на сказане, частка найманих працівників серед усього зайнятого населення у сільській місцевості в 2007 р. становила лише 54,1%, тоді як цей показник для міського населення був набагато більшим – 92,9%. Обмеженість попиту на робочу силу в сільських поселеннях підтверджує те, що 40,2% зайнятих сільських жителів працювали за межами свого населеного пункту, з них 71,0% – у містах і селищах міського типу. Негативною ознакою сільської зайнятості як одного з чинників бідності, є високий рівень зайнятості у тіньовій економіці. Так, у 2007 р. більше, ніж половину зайнятого сільського населення (50,6%) було зайнято у неформальному секторі економіки. Аналогічний показник для міського населення у цей час був набагато меншим – 9,2%<sup>1</sup>.

Варто зазначити, що попит на робочу силу в сільських поселеннях здебільшого монопольний. Через це сьогодні існує дуже велика відмінність в обсягах оплати праці людей, які проживають у різних типах населених пунктів. Так, у 2005 р. обсяг доходів сільських домогосподарств від оплати праці становив 342,24 грн., що в 2,1 разу менше, ніж обсяг таких доходів міських домогосподарств. Незважаючи на зростання доходів від оплати праці сільських домогосподарств у 2006 р. до рівня 452,62 грн., а в 2007 р. – 596,17 грн., диспропорція щодо величини заробітної плати міських домогосподарств у понад два рази була збережена<sup>2</sup>.

Важливим недоліком системи оплати праці в Україні, яка позначається на структурі бідності в нашій державі, є значна міжгалузева диференціація середнього обсягу заробітної плати. Протягом 2000–2007 рр. найнижчий рівень заробітної плати зафіксовано у сільському

---

<sup>1</sup> Статистично–аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reлиз/dop2008.htm>.

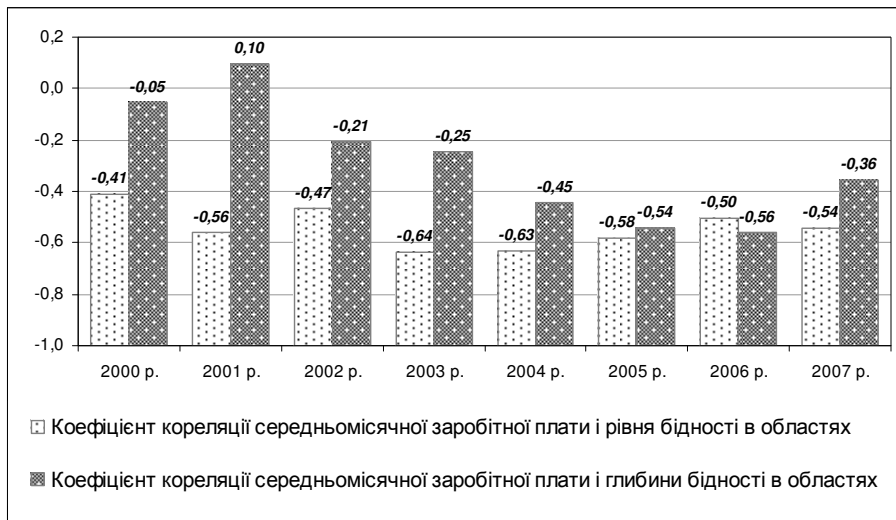
<sup>2</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2005 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики., 2006. – С. 254, 258; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2006 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики., 2007. – С. 264, 268; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. – Ч. I. – К. : Державний комітет статистики, 2008. – С. 264, 268.

господарстві, мисливстві та пов'язаних з ними послугах (45,5–54,3% від середнього обсягу по країні) і в рибальстві та рибацтві (53,4–65,6%). Дещо вища заробітна плата протягом цього періоду була у таких важливих соціальних галузях, як охорона здоров'я та надання соціальної допомоги (58,8–64,5% від середнього обсягу) й освіта (67,8–78,5%). Значно нижча заробітна плата в галузях соціальної сфери порівняно із середньою в економіці спонукає найбільш конкурентоспроможних працівників перекваліфіковуватися та змінювати місце роботи. Це негативно позначається на доступності основних суспільних послуг, що негативно впливає на явище бідності в Україні. Хоч простежувалася позитивна тенденція до скорочення диспропорцій в обсягах заробітної плати галузей соціальної сфери у 2000–2005 рр., в останні два роки становище не поліпшилося. Таким чином, негативний вплив на бідність має не лише диспропорція в заробітній платі, а й погіршення доступності якісних соціальних послуг для людей.

З огляду на неоднорідність галузевої структури регіональних економік, надмірні міжгалузеві диспропорції в оплаті праці призводять до значних регіональних відмінностей в обсягах заробітної плати. Так, у 2000 р. найбільша середня зарплата у м. Києві – 405 грн. – у 3 рази перевищувала найнижчий рівень оплати праці у Тернопільській області – 135 грн. Упродовж 2000–2003 рр. співвідношення максимального рівня зарплати і мінімального скоротилося до 2,5 разу, але в наступні роки досліджуваного періоду воно не зазнало суттєвих змін. Важливо зауважити, що протягом усього періоду з 2000 р. по 2007 р. мінімальний рівень оплати праці спостерігався у Тернопільській області. Співвідношення цього рівня і загальноукраїнського становило 58,7–69,8%. Тоді як аналогічне співвідношення для м. Києва дорівнювало 163,0–176,1%. Оскільки заробітна плата є також базою для нарахування різних державних соціальних виплат населенню, диспропорції в розмірах заробітної плати породжують відмінності в обсягах соціальних платежів населенню.

Враховуючи сказане вище, можна припустити, що в умовах реалізації загальнонаціональної політики застосування бюджетних трансфертів з метою соціальної підтримки громадськості регіональні відмінності в обсягах заробітної плати є суттєвим чинником поширеності бідності в регіонах. Побудовані графіки розсіювання рівня бідності, визначеної за офіційною межею, в регіонах залежно від обсягу в них середньомісячної заробітної плати вказують на те, що кореляційні моделі лінійні. За допомогою математичного апарату, зокрема кореляційного

аналізу, розраховано коефіцієнти кореляції середньомісячної заробітної плати і рівня бідності. Розраховані коефіцієнти кореляції від'ємні, вказує на обернено пропорційну залежність рівня бідності в регіонах та обсягу середньомісячної заробітної плати. В усі роки досліджуваного періоду спостерігалася помірна залежність рівня бідності в регіонах від зафіксованого в них обсягу середньомісячної заробітної плати (рис. 3.12).



**Рис. 3.12. Коефіцієнти кореляції середньомісячної заробітної плати в регіонах та рівня і глибини бідності, визначеної за офіційною межею, в регіонах у 2000–2007 рр.<sup>1</sup>**

Діаграми розсіювання глибини бідності по регіонах відносно середньомісячної заробітної плати в регіонах є також підтвердженням існування лінійного зв'язку між ними. Величина коефіцієнта кореляції у 2000–2001 рр. вказує на відсутність кореляційного зв'язку між цими показниками. У подальші періоди залежність глибини бідності від середньомісячної заробітної плати зростала до 2006 р. Дослідження коефіцієнтів кореляції середньомісячної заробітної плати і глибини бідності в регіонах показує, що в 2004 р. відбулася зміна характеру зв'язку зі слабого на помірний. Таким чином, в останні роки досліджуваного періоду встановився помірний зв'язок рівня і глибини бідності у

<sup>1</sup> Розраховано за: Статистичний щорічник України 2007 / За ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державний комітет статистики України, 2008. – С. 410; Аналітична записка «Аналіз ситуації з бідністю в Україні та регіонах за 1999–2007 роки». Міністерство праці та соціальної політики. – К., 2008. – С. 6–7.



регіонах від обсягу середньомісячної заробітної плати, що пояснюється домінування цього джерела доходів у сукупних ресурсах домогосподарств, а також значним рівнем бідності серед працюючих.

Отже, регіональні відмінності в обсягах середньомісячної заробітної плати помітно впливають на рівень і глибину бідності в регіонах. Зважаючи на сказане вище, можна стверджувати, що важливим чинником мінімізації бідності в регіонах слугує підвищення обсягу середньомісячної заробітної плати, а це можливо насамперед завдяки скороченню необґрунтованих міжгалузевих диспропорцій в обсягах заробітної плати.

Не менш гострою проблемою оплати праці, що негативно позначається на структурі бідності, є існування відмінностей у рівні зайнятості та в обсягах оплати праці чоловіків і жінок. В умовах низького рівня розвитку економіки й недостатньої інтенсивності попиту на робочу силу жінки часто поступаються чоловікам у конкуренції за вільні вакансії. Це підтверджує значно вищий рівень зареєстрованого безробіття серед жінок, ніж серед чоловіків (у 2007 р. відповідно 4,3% і 2,4%<sup>1</sup>). Варто вказати, що жінки здебільшого перебувають у гіршому становищі не через нижчу кваліфікацію чи гірші професійні характеристики, а через реалізацію їхньої соціальної ролі у сім'ї (народжування та виховування дітей). Ось чим можна пояснити те, що жінкам набагато складніше працювати на вищеоплачуваних посадах, які передбачають більшу самовіддачу.

Сьогодні зберігається стереотипне уявлення працедавців про місце і роль жінки у суспільстві, через що спостерігається тенденція до розподілу професій на лише «чоловічі» та лише «жіночі», а це суттєво впливає на різницю в рівнях доходів. Хоч простежується певна позитивна динаміка зростання співвідношення середнього рівня заробітної плати жінок і чоловіків (протягом 2003–2006 рр. цей показник збільшився з 68,6% до 72,8%), воно все-таки залишається на низькому рівні<sup>2</sup>. З огляду на те, що явище бідності – це характеристика економічного становища домогосподарства загалом, а здебільшого жінки і чоловіки працездатного віку одружені, відсутні значні диспропорції в рівні бідності за статевою ознакою для осіб віком до 60 років<sup>3</sup>. Проте вказані диспропорції є одним з чинників нерідко незадовільного соціального становища жінки в інституті сім'ї.

<sup>1</sup> Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reliz/dop2008.htm>.

<sup>2</sup> Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К., 2008. – С. 74 – 75.

<sup>3</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 22.

Значні відмінності в обсягах заробітної плати за статевою ознакою позначаються на рівні бідності домогосподарств тоді, коли чоловік або дружина залишається самотнім (самотньою), а через менші обсяги заробітної плати у жінок домогосподарства, які вони очолюють, одержують значно менші пенсійні виплати.

Значний негативний вплив на соціальне та матеріальне становище зайнятого населення має низька якість робочих місць у тіньовому секторі національної економіки. Сьогодні майже четверта частина зайнятого населення працює у неформальному секторі економіки. Така зайнятість характеризується незадовільними умовами праці, порушенням трудових прав працівників, зокрема гарантій на певний мінімальний рівень заробітної плати і безпеки праці, а також захисту від незаконного звільнення. За висновком Уповноваженого з прав людини, особа, зайнята у неформальному секторі економіки, перетворюється на безправного раба, якого можна у будь-який час звільнити з підприємства, навіть не розраховувшись з нею<sup>1</sup>. Загалом низький рівень конкуренції за працівників з боку працедавців та незадовільне матеріальне становище і правова необізнаність людей є основними чинниками зайнятості у тіньовій економіці. Відсутність укладеного трудового договору та недосконалість інституційного забезпечення регулювання зайнятості населення в Україні значно обмежують право людей на захист своїх прав в органах державної влади.

Отже, практика формування заробітної плати найманих працівників показує, що часто вони не отримують надійного захисту від бідності, особливо коли йдеться про сім'ї з дітьми чи іншими утриманцями. Незважаючи на це, чимало підприємств добровільно беруть на себе додаткові зобов'язання щодо поліпшення матеріального та соціального становища людей у межах реалізації стратегії соціальної відповідальності бізнесу. Важливою рисою такої діяльності є те, що вони доповнюють заходи, які проводять підприємства у соціальній сфері відповідно до чинного законодавства. При цьому соціальна підтримка часто надається особам, які з тих чи інших обставин не одержують її від інших економічних суб'єктів, що сприяє подоланню бідності у країні.

Протягом 2000–2007 рр. зросла активність підприємств у реалізації концепції соціальної відповідальності бізнесу, що було зумовлено загальноекономічним зростанням, під час якого відбувалося загострення конкуренції як за кваліфікованих працівників, так і на ринках продажу

---

<sup>1</sup> Четверта доповідь уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ombudsman.kiev.ua/dopovid%204>.

товарів та послуг. За результатами проведеного в 2005 р. комплексного дослідження стану соціальної відповідальності бізнесу в Україні встановлено, що вітчизняні підприємства загалом схвально ставляться до участі у вирішенні соціальних проблем, адже 75,8% підприємств вживали такі заходи. Спостерігається чітка залежність активності підприємств щодо реалізації стратегії подолання бідності від суб'єкта господарювання: якщо серед підприємств з чисельністю працюючих до 50 осіб такі заходи вживали 75,2%, то з чисельністю працюючих понад 500 осіб – 98,3%. Хоч майже чверть підприємств стверджувала, що не вживає заходів, які можна вважати соціально відповідальними, майже всі компанії повідомили про вжиття таких заходів під час подальших відповідей на конкретні запитання щодо окремих заходів<sup>1</sup>.

Пріоритетне місце серед усіх напрямків діяльності підприємств у соціальній сфері належить заходам у межах соціальної відповідальності для своїх працівників. Про таку діяльність заявили 97,5% вітчизняних компаній. Найбільша частка підприємств повідомила, що ніколи не затримує заробітну плату (81,2%), а більше, ніж половина компаній регулярно її підвищують (57,5%), не допускають дискримінації (55,9%) та забезпечують підвищення кваліфікації (55,1%). Дещо менша частка підприємств оплачує понадурочні години (43,2%), забезпечує гнучкий графік роботи (42,4%), надає медичне страхування (33,0%), безкоштовно постачає чай і каву (29,1%), додатково фінансово заохочує (22,7%), організовує систему кредитування (22,3%) й оплачує спортзал та басейн (19,6%)<sup>2</sup>. Як видно з наведеного переліку, частина таких видів діяльності регламентована чинним законодавством і є обов'язковою для всіх працедавців, що дещо применшує значення діяльності підприємств у соціальній сфері для подолання бідності в Україні. Проте з огляду на значні обсяги функціонування неформального сектору економіки, діяльність якого не підконтрольна державним органам, практика добровільного взяття соціальних зобов'язань перед своїми працівниками, навіть якщо вони передбачені в нормативно-правових актах, позитивно позначається на рівні їхнього матеріального добробуту.

Активізація зусиль підприємств у сфері соціальної відповідальності бізнесу на основі сучасних стандартів відбувається після періоду радикального скорочення зобов'язань суб'єктів господарювання у соціальній сфері у процесі приватизації. Загалом реструктуризація цієї діяльності відповідає логіці ринкових реформ і сприяє наближенню до

<sup>1</sup> Соціальна відповідальність бізнесу : результати опитування. – К. : UNDP Ukraine. – 2005. – С. 14.

<sup>2</sup> Соціальна відповідальність бізнесу : результати опитування. – К. : UNDP Ukraine. – 2005. – С. 20.

світової практики участі реального сектору економіки у вирішенні гострих соціальних проблем. Більш інтенсивному розширенню діяльності підприємств у заходах щодо подолання бідності, на нашу думку, перешкоджають недоліки законодавства, зокрема: відсутність дієвих стимулів для фінансування таких заходів; нерозвиненість культури ведення бізнесу відповідно до сучасних світових стандартів; загалом не надто висока оцінка громадськістю участі підприємницьких суб'єктів у вирішенні соціальних проблем та ін.

Ефективна діяльність підприємств має важливе значення для подолання бідності не лише тому, що формує основні фінансові ресурси переважної більшості домогосподарств, а й через те, що впливає на доступність товарів і послуг для населення. Недоступність найважливіших з них є безпосередньою ознакою бідності. Зважаючи на сказане, можна стверджувати, що рівень соціального розвитку країни залежить від розвиненості торгівлі, а також суб'єктів, які надають суспільно важливі послуги. Так, 92,6% домогосподарств вважають, що відсутність поблизу житла об'єктів роздрібною торгівлі є ознакою бідності, а 92,3% як таку ознаку визначають відсутність у населеному пункті закладів, які надають побутові послуги (перукарень, пралень, хімчисток, ремонту одягу, взуття та побутової техніки й ін.)<sup>1</sup>.

Незважаючи на те, що про проблему відсутності об'єктів торгівлі заявило менше, ніж десята частина домогосподарств, майже кожне четверте сільське домогосподарство вказувало на цю проблему. Варто зауважити, що у 6,8 тис. сільських поселень (приблизно 23% від їхньої загальної кількості) нема торговельних об'єктів, до того ж прогресує тенденція до скорочення торговельної мережі на селі. Особливої гостроти проблема фізичної доступності об'єктів роздрібною торгівлі набуває для жителів малолюдних населених пунктів (до 200 осіб), кількість яких в Україні становить 10,5 тис., або кожне третє сільське поселення. Об'єкти торгівлі зареєстровані лише у 3,8 тис. таких поселень, тобто майже в 2/3 малих сіл взагалі немає торговельних закладів<sup>2</sup>.

Доволі потужними чинниками нерозвиненості торговельної мережі у сільській місцевості зараз є низька купівельна спроможність сільського населення і мала чисельність населених пунктів. Проте сьогодні наявний значний потенціал суттєвого зменшення масштабів цієї проблеми завдяки активізації зусиль як держави, так і суб'єктів господарювання.

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг» [Електронний ресурс]: Державний комітет статистики. 2008. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Алопій В. В. Соціальна функція торгівлі / В. В. Алопій // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 4. – С. 93, 95.

Незважаючи на важливість вирішення проблеми недоступності торговельних закладів у Стратегії подолання бідності, значущість цієї проблеми не відображена у чинних урядових програмних документах. Підприємницькі структури не виявляють спроможності ефективно вести торговельний бізнес через недостатню купівельну спроможність за рахунок розвитку інтернет-торгівлі, активного розширення дистрибуторської мережі та ін.

Частково вирішити проблему віддаленості людей від робочих місць, а також підвищити доступність необхідних товарів і послуг можна шляхом розвитку транспортної галузі. З огляду на це 95,2% домогосподарств ознакою бідності вважають відсутність регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом з більш розвиненою інфраструктурою (мережею магазинів, закладів культури, освіти та ін.)<sup>1</sup>. Якщо для жителів міських населених пунктів такої проблеми практично немає (з нею стикаються лише 3,2% домогосподарств), то для сільських мешканців вона є дуже гострою (це стосується кожного третього домогосподарства). У сучасних умовах більше, ніж чверть сільських поселень (7,6 тис. сіл з кількістю мешканців 1,2 млн. осіб) не мали зупинок громадського транспорту. Варто зазначити, що з них 451 сільський населений пункт (з населенням 67,6 тис. осіб) знаходився від найближчої зупинки на відстані понад 10 км<sup>2</sup>. В умовах низької конкуренції у транспортній галузі та чималих витрат, зумовлених жорстким державним регулюванням цієї сфери, здебільшого затребувані лише найбільш прибуткові пасажирські маршрути. Часто владні інституції недооцінюють важливість регулярного транспортного сполучення, через що цій проблемі вони не приділяють належної уваги.

Становлення ринкових відносин в Україні розширило можливості домогосподарств щодо збільшення кількості джерел формування своїх фінансових ресурсів. Велике значення для забезпечення населення належними матеріальними доходами і підвищення соціального статусу протягом останніх років має розвиток малого підприємництва. Результатом активізації зусиль людей щодо самостійної зайнятості було збільшення доходів домогосподарств від підприємницької діяльності та самозайнятості з 24,72 грн. у 2003 р. до 104,65 грн. у 2007 р., або у 4,2 разу<sup>3</sup>. Частка таких доходів у грошових доходах домогосподарств за

<sup>1</sup> Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг» [Електронний ресурс]: Державний комітет статистики. 2008. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Пугачов М. Роль влади у розвитку підприємництва в сільській місцевості в контексті подолання бідності Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки / М. Пугачов. – К., 2008. – С. 4.

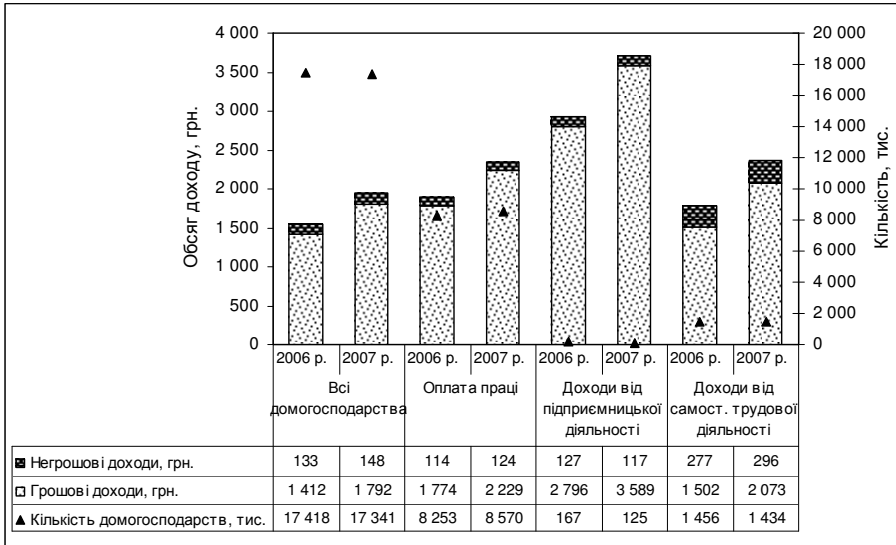
<sup>3</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2003 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. 1. – К.: Державний комітет статистики., 2004. – С. 276–277; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): Статистичний збірник. Ч. 1. – К.: Державний комітет статистики, 2008. – С. 254.

цей період збільшилася з 4,3% до 5,8%. Динаміка збільшення частки доходів від підприємницької діяльності й самозайнятості була ще більшою: з 3,6% у 2003 р. до 5,4% у 2007 р., або на 1,8 відсоткового пункту.

Позитивний вплив заняття підприємницькою діяльністю на подолання бідності в нашій державі забезпечується насамперед значно вищим рівнем доходів тих домогосподарств, для яких основним джерелом доходу є дохід від підприємницької діяльності, ніж загальний обсяг доходів пересічного домогосподарства. У 2006 р. такі домогосподарства в середньому на місяць одержували сукупних доходів у сумі 2 923,7 грн., що в 1,89 разу більше, ніж усі домогосподарства загалом (рис. 3.13). У 2007 р. середньомісячний обсяг загальних доходів домогосподарств, основним джерелом доходу яких були доходи від підприємницької діяльності, зріс на 26,8% порівняно з попереднім роком до рівня 3 705,79 грн., що в 1,91 разу більше, ніж доходи пересічного домогосподарства. Незважаючи на те, що домінування доходів від підприємницької діяльності у структурі сукупних ресурсів домогосподарств забезпечує їм небідне існування, соціальний ефект від цього суттєво зменшується з огляду на малу кількість таких домогосподарств. Так, у 2006 р. таких домогосподарств було 167,3 тис., або 1,0% від загальної кількості домогосподарств, а в 2007 р. – лише 127,7 тис., або 0,7%.

В умовах значного збільшення кількості суб'єктів малого підприємництва, у тому числі фізичних осіб, а також доходів домогосподарств від підприємницької діяльності та самозайнятості (табл. 3.14) скорочення кількості домогосподарств, для яких основним джерелом фінансових ресурсів є дохід від підприємницької діяльності вказує загалом на невисоку фінансову ефективність функціонування суб'єктів малого бізнесу. Значний вплив на описану вище динаміку мала негативна тенденція до збільшення частки економічно неактивних підприємств. Відповідно до офіційної статистики, частка малих підприємств, що проінформували про повне або тимчасове припинення діяльності, у 2006 р. становила 24,6%. Із загальної кількості малих підприємств у цей період майже одна третя фактично не функціонувала (оскільки вона не реалізовувала продукцію та послуги)<sup>1</sup>. Такі негативні наслідки відбуваються під дією вкрай негативних чинників, найважливіші з яких: несприятлива регуляторна і фіскальна політика держави у цій сфері, високий рівень корумпованості владних інституцій, недосконалість конкурентного середовища й ін.

<sup>1</sup> Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) / [Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, Т. В. Боліла та ін.] ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 256.



**Рис. 3.13. Середньомісячний обсяг грошових і негрошових доходів та кількість домогосподарств, основним джерелом доходів яких були оплата праці, доходи від підприємницької діяльності й доходи від самостійної трудової діяльності у 2006–2007 рр.<sup>1</sup>**

Поєднання неформального сектору економіки і «тіньової» політики призвело до формування особливої соціальної спільноти – закритої, не чисельної страти статусної політично-бізнесової еліти. Її активна діяльність сприяла закріпленню спрямованості державної соціально-економічної політики України на сприяння великому капіталу<sup>2</sup>. У таких умовах недостатня увага приділяється розвитку малого підприємництва й забезпеченню однакових можливостей усіх індивідів у розвитку власної справи. Нерозвиненість громадських інституцій дає змогу продовжувати таку політику, яка не заохочує бідні верстви населення до започаткування малого бізнесу. Таким чином, сьогодні в нашій державі недостатньо реалізовується потенціал суспільства для самостійного вирішення глибоких соціальних проблем, зокрема через розвиток підприємницької ініціативи.

<sup>1</sup> Складено на основі: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2006 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики, 2007. – С. 254; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. I. – К. : Державний комітет статистики, 2008. – С. 254].

<sup>2</sup> Середній клас – передумова демократичної перспективи України. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 7. – С. 3–4.

Таблиця 3.14

**Динаміка зареєстрованих суб'єктів малого підприємництва та основні фінансові показники їхньої діяльності у 2004–2007 рр.<sup>1</sup>**

| Назва показника  | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Кількість суб'єктів малого підприємництва, тис.  | 2 077,1 | 2 253,7 | 2 327,3 | 2 576,5 |
| у т. ч. фізичних осіб, тис.  | 1 751,6 | 1 917,0 | 1 976,7 | 2 218,0 |
| Чисельність зайнятих, тис. осіб  | 5 263,3 | 5 277,6 | 5 322,1 | 5 520,2 |
| Доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості домогосподарства на місяць, грн. | 40,7    | 65,1    | 74,0    | 104,7   |

Доволі поширеною в Україні формою зайнятості населення є його самозайнятість. У 2007 р. статус самозайнятих мали 4 034,6 тис. осіб, або 19,3% від усього зайнятого населення, що дещо більше, ніж у попередньому році, – відповідно 3 938,8 тис. осіб, або 19,0%<sup>2</sup>. Незважаючи на доволі високий рівень самозайнятості населення, чисельність домогосподарств, для яких доходи від самозайнятості є основними, становила в 2007 р. лише 1 434 тис., або 8,3% від усієї кількості домогосподарств (рис. 3.13). Хоч у 2007 р. простежувалося збільшення кількості самозайнятих порівняно з попереднім роком, кількість домогосподарств, для яких доходи від самозайнятості є основними, зменшилася в цьому році порівняно з попереднім роком на 1,5%.

Варто вказати на позитивну динаміку значного зростання обсягів як грошових, так і загальних доходів таких домогосподарств. Якщо в 2006 р. обсяг грошових доходів домогосподарств, для яких доходи від самозайнятості є основними, становив 1 502 грн., а загальних доходів – 1 779 грн., то в 2007 р. ці показники дорівнювали відповідно 2 073 грн. і 2 369 грн. Отже, темп зростання грошових доходів за 2007 р. становив

<sup>1</sup> Складено на основі: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2004 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики., 2005 – С. 250; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2005 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики, 2006. – С. 250; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2006 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України): статистичний збірник. – К. : Державний комітет статистики, 2007. – С. 260; Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. I. – К. : Державний комітет статистики, 2008. – С. 260; Основні показники розвитку малого та середнього підприємництва в Україні [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>; Про розвиток малого підприємництва в Україні у 2007 році. Експрес-випуск Державного комітету статистики України № 213 від 11.09.2008 р. – К. , 2008. – С. 1.

<sup>2</sup> Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-relez/dop2008.htm>.



138,0%, а загальних доходів – 133,2%, що значно перевищувало динаміку зростання доходів усіх домогосподарств. Наявність великого потенціалу самозайнятості населення у подоланні бідності підтверджує те, що обсяг фінансових ресурсів домогосподарств, для яких доходи від самозайнятості є основними, був більшим, ніж середній показник усіх домогосподарств загалом.

Висока залежність рівня бідності від результатів самозайнятості населення спостерігається насамперед у сільській місцевості, де майже половину населення (45,9%) зайнято у такий спосіб, а це значно більше, ніж рівень самозайнятості міського населення (7,1%)<sup>1</sup>. З огляду на те, що 99% сільських сімей є власниками землі<sup>2</sup> та спостерігається обмеженість пропозиції роботи у сільській місцевості, значну кількість людей зайнято в особистих селянських господарствах. З урахуванням цього чисельність осіб, зайнятих лише у власному особистому господарстві, налічувала 2,6 млн. сільських мешканців, що становить майже 40% працездатного населення. Робота на присадибних ділянках змушує сільських мешканців затрачати чималих зусиль, адже на них вони працюють у середньому 295 днів на рік по 8,6 год. на добу<sup>3</sup>. Хоч діяльність на селянських господарствах поглинає значні трудові ресурси, вона не продукує фінансових ресурсів, достатніх для нормальної життєдіяльності сільських жителів. Зайнятість на присадибних ділянках доволі трудомістка, передбачає використання переважно ручної праці без застосування необхідних механізмів та орієнтована здебільшого на забезпечення власних потреб домогосподарств у продуктах харчування. Сільські домогосподарства продають лише близько п'ятої частини самостійно вирощеної продукції на своїй земельній ділянці, а більше половини вирощеної продукції продає приблизно десята частина сільських господарств. З огляду на обсяг вказаних проблем напівтоварний спосіб виробництва продукції сільськими домогосподарствами не може забезпечити їх фінансовими ресурсами, достатніми для належного розвитку людського потенціалу.

Сільські мешканці, гостро відчуючи проблему бідності, водночас володіють високовартісною власністю, якою відповідно до чинного

---

<sup>1</sup> Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2008 році. Основні тенденції, що були притаманні ринку праці порівняно з 2007 роком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reliz/dop2008.htm>.

<sup>2</sup> Шляхи підвищення рівня життя сільського населення в Україні. Розроблені Програмою підвищення рівня життя сільського населення в Україні Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії (DFID) / [Б. Дроздовський, Ю. Кухарук, О. Дубок та ін.]; за редакцією Р. Шмідта. – К., 2003. – С. 21.

<sup>3</sup> Пугачов М. Роль влади у розвитку підприємництва в сільській місцевості в контексті подолання бідності Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки / М. Пугачов. – К., 2008. – С. 7, 13.

законодавства вони не можуть повноцінно скористатися. У процесі реформування сільськогосподарського сектору економіки 6,8 млн. сільських мешканців одержали право на земельну частку, а 6,1 млн. осіб – право власності на майнові паї. Відповідно до чинного законодавства селяни мають право самостійно обробляти наділені їм земельні ділянки або віддавати їх в оренду. Враховуючи складність проблем дрібно-товарного сільськогосподарського виробництва в Україні, переважна більшість домогосподарств віддає перевагу другому варіантові. У 2007 р. середній обсяг орендної плати на рік дорівнював лише 1,5% від нормативної грошової оцінки, яка до того ж, за висновками експертів, значно занижена. Обсяг нарахованої плати за оренду в цьому році становив 2,4 млрд. грн., а фактично виплачено 2,2 млрд. грн, з яких у грошовій формі – лише 24%<sup>1</sup>. Обсяг середньомісячних сільських доходів, одержаних від власності (дивіденди від акцій та інших цінних паперів, відсотки закладами, доходи від здачі внайм нерухомості й ін.), у 2007 р. дорівнювали лише 24,97 грн., або 1,4% від їхніх загальних доходів<sup>2</sup>. Отже, рівень доходів сільських жителів від власності набагато нижчий, ніж потенційно можливий у результаті альтернативного використання належної їм власності. Проте з патерналістських позицій владні органи неодноразово приймали рішення, якими накладено мораторій на право відчуження землі сільськогосподарського призначення, що значно погіршує фінансове становище мешканців сіл. Таким чином, сьогодні можна досягти значного прогресу у зменшенні гостроти проблеми бідності жителів сіл завдяки створенню інституційного середовища, яке би сприяло людям більш повно реалізувати свої майнові права.

Часткове вирішення проблеми обмеженої можливості одержання доходів у місцях проживання людей можливе шляхом міграції населення у більш економічно розвинені регіони. Проте сьогодні виявляється дія чинників, які суттєво ускладнюють внутрішню міграцію. Так, професор І.Бураковський наводить основні з них: висока вартість житла і проживання на новому місці; проблема недостатності професійних знань, щоби працевлаштуватися на новому місці; більша фінансова привабливість еміграції за кордон при зближенні ситуації на ринку праці в сусідніх областях<sup>3</sup>. Домінування європейських цивілізаційних цінностей

<sup>1</sup> Пугачов М. Роль влади у розвитку підприємництва в сільській місцевості в контексті подолання бідності Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки / М. Пугачов. – К., 2008. – С. 8–9.

<sup>2</sup> Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України): статистичний збірник. Ч. І. – К.: Державний комітет статистики. – С. 268 – 269.

<sup>3</sup> Фонд «Open Ukraine» оприлюднив нові дані про українських заробітчан за кордоном під час круглого столу «Українська трудова міграція: реалії, виклики та відповіді» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.openukraine.org/ua/news/general/?news\\_id=155](http://www.openukraine.org/ua/news/general/?news_id=155).

у більшості громадян України спонукає їх до самостійного пошуку фінансових ресурсів для забезпечення нормальної життєдіяльності та недопущення бідності. Наявні в нашій державі можливості для одержання доходів часто не можуть задовольнити значні потреби великої кількості людей у фінансових ресурсах, необхідних не лише для придбання товарів, що пропонуються підприємницькими суб'єктами, а й для одержання доступу до найважливіших суспільних послуг, які держава зобов'язана надавати. В цих умовах чимало громадян України вдаються до пошуків більш оплачуваної роботи у більш економічно розвинених країнах. Одержані таким чином фінансові ресурси слугують дієвим захистом домогосподарств від бідності та важливим джерелом активізації споживчого попиту в нашій державі, а також незамінним інвестиційним ресурсом вітчизняної економіки.

Об'єктивно оцінити реальний вплив зовнішньої трудової міграції на рівень і глибину бідності у країні доволі складно. По-перше, переважна більшість емігрантів працює за кордоном нелегально; по-друге, надходження коштів від зайнятості за кордоном до України часто оминає офіційні форми ввезення грошей; по-третє, у процесі дослідження доходів домогосподарств останні часто суттєво занижують одержані з-за кордону доходи. Зважаючи на сказане, дослідити вплив трудової еміграції на подолання бідності в нашій державі можна за допомогою комбінації прямих та непрямих способів одержання необхідної інформації.

З метою визначення соціальних наслідків трудової еміграції варто насамперед визначити її обсяги. Згідно з офіційними даними Міністерства праці та соціальної політики, за кордоном у 2002 р. було працевлаштовано лише 20 617 громадян<sup>1</sup>. Проте вказана кількість дуже занижена через здебільшого нелегальний характер зайнятості українського населення за кордоном. Вперше на офіційному рівні комплексне дослідження явища трудової еміграції проводив Державний комітет статистики України у 2005–2008 рр. Відповідно до його результатів, за межами України в цей період працювало 1 287,2 тис. осіб. Ця кількість значно менша, ніж та, яку наводять інші державні інституції. Відповідно до експертних даних Міністерства закордонних справ України, за кордоном на заробітках нелегально перебуває понад 2 млн. громадян нашої держави. У доповіді Уповноваженого з прав людини зазначено, що не менше, ніж 5 млн. громадян України щороку залежно від сезону перебувають за межами нашої держави на заробітках<sup>2</sup>. Оцінки

<sup>1</sup> Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / <http://ombudsman.kiev.ua/dopovid%>

<sup>2</sup> Там само.

українських дослідників близькі до останнього показника й визначають кількість трудових емігрантів на рівні 4,93 млн. осіб<sup>1</sup>. Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що явище трудової еміграції в Україні набуло масового характеру, чим зумовлений її значний вплив на рівень життя населення в нашій державі.

Обсяг доходів трудових емігрантів, як правило, значно перевищує обсяги заробітної плати в українській економіці, що дає змогу забезпечити домогосподарства від бідності. Через переважно нелегальний характер зайнятості громадян України в інших країнах важко зібрати достовірні відомості про обсяги отримуваних ними доходів. За результатами дослідження, проведеного у 2001 р., у Тернопільській області органи Міністерства праці і соціальної політики України встановили, що заробітчанин забезпечує дохід своєму домогосподарству в середньому 4–6 тис. дол. США на рік<sup>2</sup>. Схожі дані обсягів грошових переказів емігрантів в Україну наводять у своїх працях вітчизняні вчені. Зокрема, дослідник А. П. Гайдуцький обґрунтовує середній обсяг річного доходу українського мігранта 7 157 дол. США<sup>3</sup>. При цьому він зазначає, що найбільший дохід трудові емігранти одержують у країнах Європейського Союзу: в Ірландії – 3 125 дол. на місяць, у Швейцарії – 2 300 дол., у країнах Бенілюксу – 1 600–1 675 дол., в Німеччині – 1 300 дол. й Італії – 934 дол. Набагато менші доходи емігрантів у Чехії – 527 дол., в Румунії, Словаччині – 430 дол. і в Росії – 371 дол. Обсяг коштів, які емігранти надсилають в Україну, за розрахунками згаданого науковця, значно нижчі, ніж обсяг одержуваних доходів (у середньому він становить 60,3%), і залежить насамперед від їхніх обсягів, а також від видатків на харчування, житло, найбільш необхідні послуги та ін. У середньому в 2005 р. один емігрант надсилав в Україну 360 дол., або 1818 грн. (офіційний курс гривні до долара США на кінець 2005 р. становив 5,05 грн. за долар). Таким чином, вітчизняні домогосподарства, члени яких працюють за кордоном, одержують доволі значні обсяги доходів. Враховуючи те, що межа офіційної бідності у цьому році становила 365 грн., можна зробити висновок про те, що надходження від трудової еміграції загалом є доволі потужним чинником подолання бідності в нашій державі.

<sup>1</sup> Гайдуцький А. П. Міграційний капітал в Україні / А. П. Гайдуцький // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 28.

<sup>2</sup> Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ombudsman.kiev.ua/dopovid%>.

<sup>3</sup> Гайдуцький А. П. Міграційний капітал в Україні / А. П. Гайдуцький // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 33.

Позитивний вплив еміграції на рівень бідності в нашій державі виявляється також у тому, що послаблюється напруга на ринку праці України, а це загострює конкуренцію за працівників і спонукає працедавців підвищувати заробітну плату. До того ж, як видно зі структури трудових емігрантів, більш схильні до виїзду за кордон на роботу особи без вищої освіти: частка осіб лише з повною загальною освітою становила 61,0%, з базовою загальною освітою – 9,3%, а з початковою загальною освітою – 0,6%. Аналіз ринку праці в нашій державі показує, що саме таким особам найважче знайти високооплачувану роботу в Україні. Цю тезу підтверджує також те, що значну частку серед емігрантів становлять особи з найпростішими професіями (32,4%). Особи, зайняті за кордоном, здебільшого розширюють власні професійні навички, що підвищує їхні можливості у пошуках відповідної роботи в Україні. За результатами дослідження, половина трудових емігрантів, які повернулися в нашу державу, вважають, що закордонний досвід допоміг їм знайти кращі умови праці; з них 51% стверджує, що цьому сприяли навички, здобуті на робочому місці за кордоном, 43% вказують, що допоміг досвід життя за кордоном загалом, а 5% емігрантів визнають, що цьому сприяла освіта або курси з навчання професії.<sup>1</sup>

Незважаючи на позитивний вплив трудової еміграції на динаміку бідності в Україні, це явище має значні негативні соціальні наслідки. Через труднощі, пов'язані із в'їздом до багатьох країн, а також територіальною віддаленістю від місця роботи, українські емігранти здебільшого працюють за кордоном тривалий час. Значна частина людей перебуває за межами нашої держави понад рік (15,4%), ще більше людей (23,6%) – від 6 до 12 місяців (табл. 3.15). Тривалий період проживання трудових емігрантів за кордоном, віддалених від своїх сімей, нерідко призводить до їхнього розпаду, позбавлення неповнолітніх дітей належного догляду, поширення алкоголізму та виникнення інших негативних наслідків, що сприяють підвищенню рівня бідності населення. Як стверджує академік В. Геєць, еміграція робочої сили за кордон має глибокі й довготермінові негативні наслідки через те, що країна за таких умов втрачає людський капітал, що в сучасних умовах має першочергове значення для її розвитку<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Правовий та соціальний виміри міграції: що отримують, втрачають і чого потребують на батьківщині українські трудові мігранти. – К., 2009.

<sup>2</sup> Моделі ендогенного зростання економіки України : монограф. / [В. М. Геєць, В. Р. Сіденко, М. І. Скрипниченко та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук М. І. Скрипниченко. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – С. 33.

Таблиця 3.15

**Показники кількості трудових емігрантів, які останній раз виїхали за кордон у 2005–2008 рр., за країнами призначення та середньою тривалістю одного перебування<sup>1</sup>**  
% до кількості емігрантів у відповідній країні

| Назва країни  | Усього, тис. осіб | У тому числі: |                    |                    |                     |                  |
|---------------|-------------------|---------------|--------------------|--------------------|---------------------|------------------|
|               |                   | до 1 місяця   | від 1 до 3 місяців | від 3 до 6 місяців | від 6 до 12 місяців | понад 12 місяців |
| Чехія         | 150,5             | 7,3           | 27,1               | 42,6               | 15,6                | 7,4              |
| Угорщина      | 49,6              | 16,8          | 51,7               | 7,8                | 14,8                | 8,9              |
| Італія        | 186,7             | 0,8           | 5,3                | 5,8                | 50,4                | 37,7             |
| Польща        | 98,0              | 16,7          | 52,1               | 16,4               | 13,3                | 1,5              |
| Португалія    | 36,2              | 3,2           | 5,0                | 3,6                | 30,8                | 57,4             |
| Росія         | 599,0             | 5,8           | 51,5               | 18,8               | 17,2                | 6,7              |
| Інші країни   | 167,2             | 2,2           | 21,3               | 9,6                | 34,3                | 32,6             |
| <b>Усього</b> | <b>1 287,2</b>    | <b>5,9</b>    | <b>37,0</b>        | <b>18,1</b>        | <b>23,6</b>         | <b>15,4</b>      |

Життя трудових емігрантів за кордоном часто не відповідає мінімальним критеріям людського існування. Відповідно до результатів дослідження, проведеного у 2000 р., більше двох третин трудових емігрантів мали робочий день тривалістю 10 год. і більше, одна четверта – 12 годин і більше, а в окремих працівників тривалість робочого дня сягала 18 годин. При цьому більшість емігрантів проживає у незадовільних житлових та побутових умовах. Працюючи здебільшого нелегально, вони позбавлені соціального захисту від основних ризиків бідності. Існування в умовах важкої праці та психологічного дискомфорту супроводжується частими захворюваннями, а також нещасними випадками. Проживання без офіційного статусу робить трудових емігрантів вразливими перед кримінальними злочинами. Варто зауважити, що лише у Португалії протягом 2000–2002 рр. було зафіксовано близько 500 випадків смертей громадян України<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Складено на основі: Вибіркове статистичне обстеження населення з питань зовнішньої трудової міграції. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>2</sup> Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном, [Електронний ресурс]: спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Режим доступу : <http://ombudsman.kiev.ua/dopovid%20-%20C.29-30>.

Авторитетна міжнародна організація «Human Rights Watch» нещодавно провела дослідження стану дотримання прав людини трудових емігрантів у Росії, в яку виїжджає на роботу майже половина українських емігрантів. У звіті цієї організації звернено увагу на часті випадки обману працедавцями емігрантів шляхом недоплати за роботу і примушення до додаткової роботи. Працедавці переважно не забезпечують мінімально необхідних умов проживання трудових емігрантів та необхідних умов техніки безпеки на місці роботи. При цьому в них майже немає можливостей для використання засобів правового захисту, а порушення чинного законодавства з боку працедавців переважно залишаються безкарними. Значно погіршує становище трудових емігрантів у Росії те, що в багатьох випадках суб'єктами порушень є співробітники правоохоронних органів, зобов'язані забезпечувати законність у цій країні. Результати опитування трудових емігрантів вказують на те, що вони зазнавали злочиств під час перевірки документів на вулиці, фізичного насильства, їх примушували до праці у відділеннях міліції або у знайомих міліціонерів<sup>1</sup>.

Сьогодні не реалізовується значний потенціал зменшення бідності у країні шляхом ефективного використання зароблених емігрантами коштів. За даними Національного банку України, обсяг ресурсів трудових емігрантів, переказаних в нашу державу у 2006 р. через банківську систему, становив 3 млрд. дол., а через спеціалізовані системи грошових переказів – 4 млрд. дол.<sup>2</sup> Експертні оцінки показують, що обсяг доходів, які переказали трудові емігранти в Україну, значно більший і коливається в межах від 20 млрд. дол. США до 27 млрд. євро<sup>3</sup>. Більшого впливу еміграційного капіталу на скорочення бідності в нашій державі можна досягти шляхом його трансформації в інвестиційні ресурси, зокрема у розвиток малого підприємництва. Однак цьому перешкоджає загалом несприятливий інвестиційний клімат в Україні. Такі інвестиційні ресурси мають численні переваги порівняно з іншими коштами, що залучаються урядовими структурами для подолання бідності, адже при цьому не виникають проблеми їхнього неефективного централізованого використання.

Не розробленість системи заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблем трудових емігрантів в Україні, на нашу думку,

---

<sup>1</sup> Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе : доклад Хьюман Райтс Вотч. – М., 2009. – С. 1, 46.

<sup>2</sup> «Заробитчане» забезпечують до 25% українського ВВП [Електронний ресурс]. –Режим доступу <http://rus.newsru.ua/finance/23oct2007/zarobitchane.html>

<sup>3</sup> Гайдучський А. П. Міграційний капітал в Україні / А. П. Гайдучський // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 32; Благодаря «заробитчанам» Украина за год обогатилась на 27 млрд. евро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rus.newsru.ua/finance/22mar2008/zarob.html>

значною мірою зумовлена відстороненістю таких осіб від участі у голосуванні на виборах до органів державної влади. Відповідно до сучасного розуміння явища бідності, вже це є її невід'ємною ознакою. Таким чином, в Україні не створено дієвих передумов для врахування інтересів трудових емігрантів у владних структурах та вирішення значного масиву накопичених у цій сфері проблем.

### **3.6. Розвиток малого бізнесу як шлях подолання бідності**

Найбільш повно економічна демократія втілюється у секторі малого бізнесу, де кожна людина, яка може й хоче працювати, має необмежені потенційні можливості творчої самореалізації. Саме малий бізнес у розвинених демократичних країнах формує значну частину ВВП і створює переважно більшість робочих місць.

Подальший розвиток підприємництва є шляхом подолання негараздів, які склалися в економічній та соціальній сферах впродовж останніх років. Саме малий і середній бізнес, як більш гнучкі економічні структури, мають стати запорукою подолання бідності та вирішення питань зайнятості населення, важливим джерелом податкових надходжень до бюджетів. Тому пріоритетним завданням влади є забезпечення необхідних умов для всебічного розвитку підприємницької галузі.

Суттєвим чинником стабілізації економіки України має стати активізація малого і середнього бізнесу. Малий та середній бізнес у всьому світі виконує важливі соціальні функції, до яких належать:

- створення додаткових робочих місць, зменшення рівня безробіття, вирішення проблем бідності, що становить одну з найважливіших функцій держави;
- формування середнього класу, тобто такого прошарку населення, який реально готовий відповідати за сталий розвиток країни, що є один з головних завдань соціально-орієнтованого ринкового суспільства;
- підтримання конкурентного середовища і обмеження монополізму великих підприємств – що надає пересічним громадянам (споживачам) можливість кращого вибору за меншу ціну.

Як показує світовий досвід, саме малі підприємства можуть вирішити такі завдання, як структурна перебудова економіки, насичення ринку різноманітними товарами й послугами, створення додаткових робочих місць, зменшення рівня безробіття, подолання бідності; формування середнього класу послаблює монополізм і забезпечує розвиток



конкурентного середовища. Однак поки що він ще не став в Україні реальною базою для становлення ринкової економіки.

Розвиток малого бізнесу гальмують: недосконала державна політика щодо його підтримування, високі податки, обмеження на окремі види діяльності, адміністративні бар'єри, бюрократична тяганина в отриманні ліцензій, ще не сформована позитивна громадська думка щодо підприємницької діяльності тощо.

Оскільки головним завданням розвитку малого підприємництва є подолання бідності в країні та вирішення питань зайнятості населення, тому потрібні нові робочі місця, які можна створити в різноманітних напрямках, в т. ч. – в малому бізнесі.

Позитивним для розвитку малого підприємництва та забезпечення робочих місць є практика збільшення частки виплат допомоги з безробіття, що надається авансом для відкриття власної справи і сприяє зростанню економічної активності безробітних. Діяльність центрів, як і соціальний захист безробітних, фінансується переважно з коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Однак через нераціональне використання коштів Фонду варто налагодити повну прозорість його витрат та забезпечити максимально ефективне їхнє використання. Загалом вдосконалення форм і методів сприяння та підтримка підприємницької ініціативи безробітних можливе шляхом посилення координації і взаємодії державної служби зайнятості та інших заінтересованих органів виконавчої влади за всіма програмами і видами діяльності, спрямованими на сприяння безробітним у започаткуванні власної справи; проведення професійної діагностики та консультування безробітних, визначення можливостей їхньої діяльності у сфері підприємництва, самостійної зайнятості, навчання безробітних основам підприємницької діяльності, надання правової, фінансової та організаційної підтримки під час започаткування ними власної справи.

Зі зменшенням кількості безробітних доведеться менше витратити коштів на програми соціального захисту населення, зокрема надання пільг, субсидій тощо. Хоча у списках центрів зайнятості усе ще мало добре оплачуваних робочих місць, проте необхідно забезпечити людей роботою, яка дала б можливість подолати бідність і злидні. Нині тільки в малому і середньому бізнесі «народжуються» нові робочі місця.

На підставі порівняльного аналізу статистичних даних можна зауважити, що загальна середньорічна кількість найманих працівників на малих підприємствах щорічно збільшується: у 2009 р. їхня кількість

зменшилась порівняно з 2008 р. на 4,1%, а порівняно з 2007 р. – на 4,0%. Однак середня кількість працюючих на одному підприємстві протягом останніх трьох років залишається майже незмінною і дорівнює 8 особам.<sup>1</sup>

Питома вага зайнятих у малому бізнесі (наймані працівники малих підприємств та фізичні особи) серед працездатного населення працездатного віку загалом по Україні становить 25,2% за 2009 р.

Незважаючи на виникнення позитивної тенденції до зростання рівня зайнятості в малому бізнесі питання зниження рівня безробіття в регіонах досі радикально не вирішено. В Україні за станом на 1 січня 2010 р. спостерігається збільшення рівня зареєстрованого безробіття з 2,9% до 3,4%.

Середньомісячна заробітна плата найманих працівників на малих підприємствах України становила за 2009 р. 1117,20 грн., що на 53% більше, ніж у 2008 р., та на 62,3% більше, ніж у 2007-му. Отже, з 2007 р. вона зросла майже в 1,6 разу.

Варто зазначити, що середній рівень заробітної плати працівників малих підприємств постійно зростає протягом останніх років, однак і тут відображається регіональна специфіка України. Найвищу середньомісячну заробітну плату отримують працівники малих підприємств м. Києва (1660,06 грн.), Запорізької (1011,54 грн.), Київської (1156,30 грн.), Донецької (1170,07 грн.) та Дніпропетровської області (1089,25 грн.), найнижчу – Тернопільської області (825,25 грн.).<sup>2</sup>

Пріоритети створення нових робочих місць зумовлюють основні напрямки розвитку національного та регіональних економічних комплексів, спеціалізацію окремих регіональних структур і, через попит на робочу силу, розвиток ринку освітніх послуг.

Значення малого бізнесу для політичної та соціальної стабільності України безумовно важливе. Влада має цілеспрямовано й наполегливо вчитися не керувати, а, як справжній суб'єкт ринку, реагувати на попит і потреби громадян у необхідності державного втручання. Тобто орієнтуватися на конкретну потребу та конкретного споживача. Необхідно визнати, що чинна донедавна в Україні система освіти й кадрової підготовки була недостатньо ефективною: працездатним людям держава надавала лише фінансову допомогу на утримання, а не на нові знання й навички, за допомогою яких вони могли б заробити собі на життя. Тобто існуюча система фактично стимулювала безробіття й підтримувала

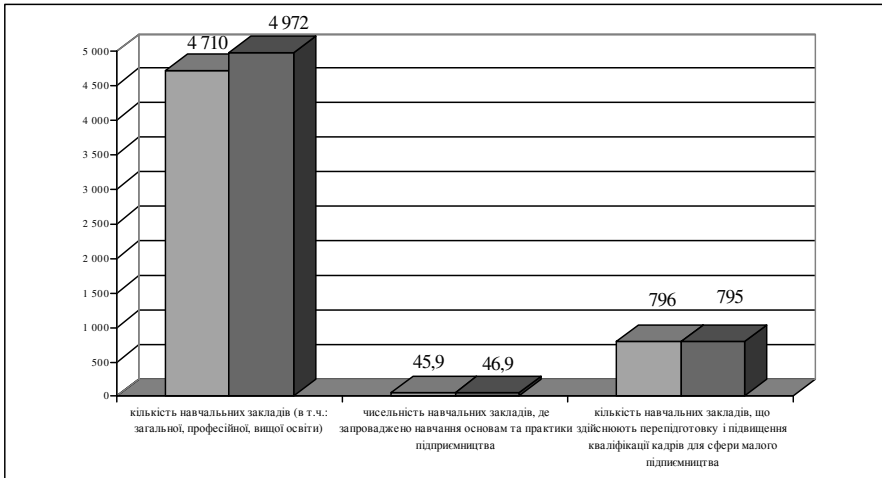
<sup>1</sup> Основні показники діяльності малих підприємств за видами економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>

<sup>2</sup> Основні показники діяльності малих підприємств за видами економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>

безробітних, а не тих, хто хоче й може бути самозайнятим, прагнучи започаткувати власну підприємницьку справу й вести свій бізнес. Внаслідок цього працездатній людині в Україні фактично вигідніше було бути безробітним, аніж працювати у сфері підприємництва, нашоувхуючись на численні перешкоди й ризики. Наприклад, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття оперує суттєвими фінансовими ресурсами, які просто пасивно поділяються на матеріальне забезпечення й соціальні послуги. В той час як згаданий Фонд, згідно з діючим законодавством, має право навчати лише безробітних і не може проводити важливу й притаманну для функцій влади превентивну політику, тобто Фонд бореться з реальним безробіттям, але ніяк не запобігає безробіттю потенційному. Він дає гроші, але не спонукає до ділової активності. В результаті цього ми маємо суспільство споживання. У більшості розвинених ринкових країн безробітна людина, яка відкриває власну справу, отримує всю суму допомоги безробітним на максимально можливий термін. Особливого поширення така практика набула у Франції, де у 1992 р. за рахунок коштів державного страхування по безробіттю було організовано 50 тис. малих підприємств, переважно у сфері послуг.

Важливою умовою успішного розвитку малого підприємництва та підвищення рівня самозайнятості населення є високоякісна професійна підготовка та перепідготовка кадрів для сфери малого підприємництва. Так, за станом на 01.01.2010 р. в регіонах України (без даних Івано-Франківської області та м. Києва) функціонували 21468 навчальних закладів (в т. ч.: загальної, професійної, вищої освіти), з яких у 4972 – запроваджено навчання основам та практики підприємництва (23,16% від їхньої загальної кількості), в 795 – проведено перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів для сфери підприємництва (81,62% від кількості вищих навчальних закладів) (рис. 3.14).

За 2009 р. загальна кількість навчальних закладів скоротилася на 430, але це не вплинуло на зменшення кількості закладів, де запроваджено навчання основам та практики підприємництва, оскільки їхня кількість зросла на 262, що в умовах подолання наслідків фінансово-економічної кризи відіграло позитивну роль. Найкращих результатів за цим показником досягли Дніпропетровська та Чернігівська області. Найбільше чисельність зазначених закладів скоротилася у Волинській та Кіровоградській областях.



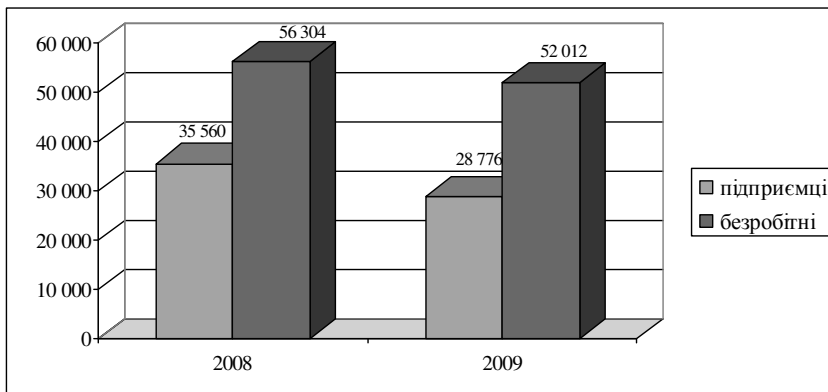
**Рис. 3.14. Розподіл навчальних закладів України за способом підготовки фахівців з підприємницької діяльності у 2008–2009 рр, одиниць<sup>1</sup>.**

У 2009 р. фахову підготовку для зайняття підприємницькою діяльністю отримали понад 52 тис. безробітних (АР Крим, Волинська, Дніпропетровська, Полтавська та Чернігівська області – відповідну підготовку не проводили), кількість підприємців, що пройшли підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації – майже 28,8 тис. осіб (Волинська, Житомирська, Полтавська, Сумська і Чернігівська області – не здійснювали зазначені заходи) (рис. 3.15).

Якщо кількість безробітних, що отримали фахову підготовку для заняття підприємницькою діяльністю, протягом звітної періоду зменшилась порівняно з 2008 р. на 4,3 тис. осіб, то кількість підприємців, що пройшли підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації – на 6,8 тис. осіб. Найбільша чисельність безробітних, які отримали вищезазначену підготовку в 2009 р., зафіксована в Чернівецькій та Черкаській областях, підприємців – у Дніпропетровській та Закарпатській областях.

Крім того, протягом 2009 р. в межах місцевих програм підтримки малого підприємництва в регіонах (без даних Одеської та Харківської областей) було проведено 15,2 тис. навчальних семінарів, тренінгів за участю 27,6 тис. осіб.

<sup>1</sup> Моніторинг стану виконання регіональних програм підтримки малого підприємництва в регіонах України (за підсумками 2009 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=155765&cat\\_id=33774](http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=155765&cat_id=33774)



**Рис. 3.15. Динаміка підготовки кадрів для сфери малого підприємництва за категоріями у 2008–2009 рр., осіб<sup>1</sup>.**

На місцевому рівні значна увага приділялась профорієнтаційній роботі з незайнятим населенням сільської місцевості, молоддю, жінками, інвалідами, військовими запасу щодо їхнього залучення до підприємницької діяльності та самозайнятості.

Зокрема, в 2009 р. у Закарпатській області для безробітних громадян було проведено інформаційні семінари «Як розпочати свій бізнес»; для жителів села – навчальні семінари «Ефективне ведення сільського господарства», «Від бізнес-ідеї до власної справи». В Івано-Франківській області особи з обмеженими фізичними можливостями мали змогу пройти навчання за напрямком «Основи малого підприємництва», для безробітних громадян проводились семінари з питань організації підприємницької діяльності у сфері зеленого туризму.

На Хмельниччині проводилась підготовка осіб з числа незайнятого населення за професіями художнього профілю і народних ремесел, серед яких «Ткач», «Килимарниця», «Виробник художніх виробів з кераміки», «Різьбяр по дереву і бересті», «Виробник художніх виробів з дерева».

У м. Севастополі проводилась перепідготовка звільнених у запас військовослужбовців за спеціальностями: комп'ютерні технології; інформаційний менеджмент; економіка малого підприємництва; основи підприємницької діяльності; бухоблік – 1С, АВК – 3; митний брокер;

<sup>1</sup> Моніторинг стану виконання регіональних програм підтримки малого підприємництва в регіонах України (за підсумками 2009 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=155765&cat\\_id=33774](http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=155765&cat_id=33774)

англійська, німецька, італійська мови; судноводіння, судновий механік; муніципальний службовець.<sup>1</sup>

Отже, комплексний та системний підхід до підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для малого підприємництва на регіональному рівні став запорукою розвитку малого бізнесу в Україні. Стимулом для активізації роботи в цьому напрямку є впровадження розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 152-р «Деякі питання підготовки кваліфікованих робітників»<sup>2</sup>, а також розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. № 1110-р «Про затвердження плану заходів з розвитку ремісничої діяльності на період до 2015 року»<sup>3</sup>, що забезпечить суб'єктів малого підприємництва кваліфікованими кадрами, посприє зменшенню рівня безробіття та підвищенню зайнятості населення.

Суспільству сьогодні необхідна чітка координація розвитку підприємництва на паритетних засадах представників об'єднань підприємців, органів державної влади у розгляді місцевими органами виконавчої влади питань підприємництва та реалізації регуляторної політики, проведення поступового переходу від державного регулювання підприємницької діяльності до її регулювання на засадах соціального партнерства. Поступовими кроками уряду на шляху забезпечення подальшого розвитку бізнесу має бути запровадження механізму пільгового кредитування створення нових робочих місць; система дотацій підприємцям на створення нових робочих місць; розширення практики державного замовлення; система дієвих субсидій підприємцям на працевлаштування безробітних, організація короткотермінових безкоштовних курсів, семінарів з правових основ підприємництва, бухгалтерського та податкового обліку, забезпечення безкоштовними методичними матеріалами; забезпечення консультативного, інформаційно-рекламного обслуговування новостворених підприємницьких структур, зокрема включення до місцевих рекламно-інформаційних довідників безкоштовної юридичної консультації, інформації про державні та громадські установи, які працюють з підприємцями.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Моніторинг стану виконання регіональних програм підтримки малого підприємництва в регіонах України (за підсумками 2009 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=155765&cat\\_id=33774](http://dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=155765&cat_id=33774)

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.01.2010р. №152-р «Деякі питання підготовки кваліфікованих робітників» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=152-2010-%F0>

<sup>3</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.09.2009р. №1110-р «Про затвердження плану заходів з розвитку ремісничої діяльності на період до 2015 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pidpriem-gue.kr.ua/files/monitor2010.doc>

<sup>4</sup> Пріоритети створення нових робочих місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=391>

Соціальна політика повинна спрямовуватися на створення необхідних умов підвищення кожним працівником свого добробуту, передусім за рахунок особистого трудового внеску, ділової активності. Для цього потрібно скасувати штучні обмеження фонду споживання, проводити політику стимулювання трудової та підприємницької діяльності і на цьому ґрунті розширювати платоспроможний попит.

Реформа заробітної плати має забезпечити перехід від наявної моделі, що зорієнтована на низьку ціну робочої сили і високу частку безкоштовних соціальних послуг, до нової, яка передбачає високу ціну робочої сили і платне задоволення відповідних послуг високооплачуваними категоріями населення.

Варто зауважити, що в Західній Європі немає значної різниці між рівнем життя представника середнього класу, який, наприклад, кілька десятків років працює на успішному підприємстві, та рівнем життя власника цього підприємства. У робітника свій будинок – і в його хазяїна свій будинок, однак, можливо, трохи кращий та більший. Хазяїн їздить із водієм у «Мерседесі», а робітник – за кермом нового «Фольксвагена». Хазяїн вечеряє в престижному ресторані, а робітник отримує ті самі страви, але значно дешевше в невеличкій італійській харчівні. Та й відпустку свою вони проводять із сім'ями біля того самого моря – хіба що кількість «зірочок» на їхніх готелях відрізняється...

Варто погодитись з думкою дослідників, які наголошують, що значне зубожіння абсолютної більшості населення країн «третього світу» – це результат недалекоглядної політики Заходу, який ще у ХХ ст. впроваджував модель високорозвиненого і динамічного суспільства, застосування якої ігнорувало місцеві умови, призвело до занепаду національних культур, руйнування соціальних спільнот і життєвих форм, що склалися на Сході історично. Крім цього намагання зробити прогрес у цих регіонах, діючи за принципами капіталістичного мислення, виявились жажливими. Руйнування культури і природи в країнах «третього світу» набуло таких масштабів, що звідти хлинули такі потоки емігрантів, яких ще не знала історія. Відомо, що і для сучасної України проблема емігрантів, перш за все, нелегальних, особливо з південно-азійського регіону світу, стоїть дуже гостро, що спонукає владу оперативно знаходити ефективні шляхи та ресурси для її вирішення.

Такий рівень бідності сучасного трансформаційного українського суспільства, якщо її не подолати у найближчому майбутньому, може спричинити негативні соціально-політичні, духовні проблеми. Бідна людина, з одного боку, постійно відчуває свою незатребуваність у суспільному житті, у сфері праці, освіти, культури, побуті тощо, що об'єк-

тивно зумовлює невпевненість людини в завтрашньому дні, апатії, замкнутості. Яскравим проявом такої негативної тенденції є те, що 70% українських громадян відчувають свою незатребуваність і лише 7% жінок і 10% чоловіків задоволені своїм становищем у суспільстві.<sup>1</sup>

З другого боку, саме бідна людина з огляду на те, що вона позбавлена можливостей самореалізації, самоствердження, насамперед у сфері праці, при збігу відомих обставин, охоче відгукнеться на гасла революціонерів поділу, перерозподілу майна, що показує наша історія ХХ ст. Тому сьогодні, актуально звучать слова відомого філософа античності Аристотеля про те, що «бідняки лише прагнуть майна багатих».<sup>2</sup>

Отже, якщо в Україні в найближчі роки не будуть подолані проблеми бідності, вкрай складні демографічні тенденції, не будуть створені сприятливі політичні, економічні, правові умови для розвитку малого і середнього бізнесу як фундаменту утворення середнього класу, виведення майже половини економічного потенціалу країни з тіні, то та «серйозна небезпека виродження корінної нації та заміни її вихідцями з країн Південно-Східної Азії»<sup>3</sup> може набути помітних рис реальності.

Необхідно подолати негативну тенденцію соціальної поляризації суспільства, забезпечити зниження економічної нерівності, формування численного середнього класу, який стане гарантом стабільності. Економічне зростання створює необхідне підґрунтя для зниження безробіття (в т. ч. приховане) та підвищення доходів від трудової діяльності. Поряд з реформуванням системи оплати праці необхідно забезпечити зниження економічної нерівності шляхом запровадження гнучкої податкової політики, раціоналізації соціальних трансфертів, стимулювання малого й середнього бізнесу, захисту прав дрібних акціонерів, легалізацію тіньової діяльності і незареєстрованих доходів. Внаслідок цього не тільки зросте рівень життя основної маси населення, а й зменшаться масштаби, рівень та глибина бідності.<sup>4</sup>

Звільнити людину від бідності й нереалізованості можна лише шляхом підвищення рівня самозайнятості населення, без чого неможливе існування середнього класу, який є основою суспільного добробуту й сталого розвитку. Тому владі потрібно об'єднатися для того, щоб боротися з кризою і з бідністю.

---

<sup>1</sup> Кисельова О. Бідність в Україні : інформаційно-аналітичний розгляд / О. Кисельова // Політична думка. – 2000. – № 3. – С. 7.

<sup>2</sup> Аристотель. Соч. : в 4-т. – М. : Мысль. – 1983. – Т. 4. – С. 508.

<sup>3</sup> Сьомін С. Небезпечна прірва між багатими і бідними. Щодо проблем бідності та формування середнього класу в Україні / С. Сьомін, В. Остроухов // Політика і час. – 2002. – № 12. – С. 27–33.

<sup>4</sup> Подолання бідності : погляд науковця / Елла Лібанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=3771109&cat\\_id=436023](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=3771109&cat_id=436023)



Перемогти бідність є складним завданням, оскільки потрібно дати людям, перш за все, гідну роботу і заробітну плату, оскільки сьогодні значна частина громадян України не мають роботи, тобто вони не мають чим годувати їхні сім'ї, не можуть отримувати якісну медичну допомогу, що є значною проблемою і бідною нашою нашою.

Відтак в нашій державі один працюючий не може утримувати навіть одного непрацюючого члена сім'ї. Більше того, наша держава породила феномен бідності, коли працюючий стає ще біднішим. Адже, витративши свої сили у процесі праці, він не може їх відновити через мізерно низьке відшкодування вартості своєї праці.

Учасники громадських організацій малого та середнього бізнесу України висловили стурбованість щодо державної політики, яка в основному спрямовувалася на подолання бідності та підвищення добробуту українських громадян власними силами, за власні кошти і на свій ризик. Однак, аналізуючи останні роки життя громадян нашої держави, можна сказати, що це не врятувало нас від бідності. Ми стали ще бідніші, а це приблизно 28% наявного населення України, перебуває в бідності. Страшна тенденція полягає в тому, що сім'я, в якій є дуже працюючий, є вкрай бідною. Тому і виникає питання перед підприємницьким середовищем спрямувати середній та малий бізнес на боротьбу з бідністю, а підприємницьку діяльність сформувати в галузь з відповідними інфраструктурами, як науку, як предмет виробництва та послуг. Цей напрямок необхідно впровадити в чинне законодавство.<sup>1</sup>

Як уже відмічалось, ринкова економіка не усуває соціальної нерівності, яка загрожує соціальній стабільності і може за певних умов знижувати економічну ефективність. Соціальна політика спрямована на усунення крайніх проявів результатів дії ринкових сил. З цією метою держава проводить політику захисту окремих соціальних груп. Варто сказати, що потреба у соціальному захисті є практично у всіх соціальних груп, в т. ч. і в підприємців. Останнім держава повинна гарантувати недоторканність їхньої власності, право на підприємницьку діяльність у будь-якій сфері ринкової економіки. З цією метою згідно з Податковим кодексом запропоновано звільнити суб'єктів малого бізнесу на п'ять років від податків, тобто оголосити податкові канікули.

Отже, нам треба зробити все, щоб відновити виробництво, щоб знову запрацювали заводи, підприємства, щоб розвивався малий і середній бізнес. Для цього треба зробити нашу Україну інвестиційно привабливою, дати інвесторам кращі умови, ніж у наших сусідів. Гроші повинні йти в країну, а не вимиватися з неї.

---

<sup>1</sup> Томасевич О. Короткий програмно-рекомендаційний напрямок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidprukr.ucoz.ua/\\_ld/1/120\\_XQt.doc](http://pidprukr.ucoz.ua/_ld/1/120_XQt.doc)

В цьому аспекті, враховуючи негативні наслідки переходу України до ринкової економіки, малий бізнес розглядають як засіб боротьби із безробіттям внаслідок реструктуризації великих підприємств, засобом виживання та подолання зубожіння населення. Малий бізнес вважають більш інтенсивним працедавцем, ніж великий бізнес. В малому бізнесі вбачають джерело ефективної зайнятості, оскільки цей сектор може дозволити собі прийняти на роботу працівників з обмеженими знаннями та досвідом та навчити їх у процесі праці. Така ефективна зайнятість сприяє в Україні послабленню майнової диференціації та підвищенню рівня життя та добробуту населення, пом'якшенню соціальної напруги тощо.

По-друге, малий бізнес повинен забезпечити соціальну реструктуризацію загалом, підвищуючи ділову (економічну) активність населення, протидіючи поширенню утримувальницької психології, сприяючи розвитку людського капіталу, формуючи новий господарський клімат у вітчизняній економіці та середній клас в суспільстві. Саме середній клас забезпечує стабільність цього суспільства, його політичну консолідацію та демократизацію загалом.

Отже, зайнятість та підвищення ділової активності населення сприятиме накопиченню його заощаджень, які можуть стати потенційними інвестиціями у створення власного малого підприємства, що послужить чинником забезпечення платоспроможного населення в країні.

### **3.7. Перспективи активізації небюджетних фінансових ресурсів у процесі подолання бідності**

Процес ринкових трансформацій в Україні передбачає, зокрема, реформування механізму розподілу та перерозподілу створеної в економіці доданої вартості, утворення нових фінансових інституцій, посилення відкритості економіки і процесів глобалізації та ін. Вказані зміни мають безпосередній вплив як на формування грошових ресурсів домогосподарств, так і на доступність суспільно важливих товарів та послуг, а отже, вони визначальним чином позначаються на рівні життя населення держави. Характер економічних і соціальних перетворень в Україні вказує на те, що сьогодні залишаються ще не задіяними у подоланні бідності чимало інструментів, які успішно застосовують країни з ринковою економікою. Підвищення активності суб'єктів господарювання та самих домогосподарств у вирішенні проблеми бідності спроможне не лише зменшити гостроту соціальних проблем, а й забезпечити при цьому сталість економічного зростання на довгострокову перспективу, що є необхідною умовою для досягнення переконливих позитивних

результатів у подоланні бідності в державі. З огляду на сказане пріоритетним напрямком реалізації концепції подолання бідності в Україні має стати підвищення ролі активного соціального захисту населення. Правильність цього твердження підкріплюється ще й тим, що, як показують результати аналізу фінансового забезпечення подолання бідності, у цій сфері сьогодні спостерігається чимало гострих проблем. Ефективне усунення наявних недоліків і обмежень у застосуванні саме таких способів фінансової підтримки людей спроможне значно підвищити рівень життя населення не лише у короткій перспективі, а й у довготерміновому періоді.

Заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для вирішення гострих соціальних проблем в Україні, на нашу думку, мають базуватися на всебічному стимулюванні економічного зростання в державі, спрямованому на радикальне підвищення конкурентоспроможності національної економіки у світовій економічній системі. Виконати це складне завдання неможливо без активної інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, посилення їхніх позицій як на внутрішньому, так і зовнішньому ринку та підвищення фінансової результативності функціонування економічних суб'єктів. Важливе значення при цьому має зростання ролі суспільства в економічних відносинах. Сьогодні міжнародне співтовариство реалізує нову концепцію розвитку, за якою пріоритетним чинником розвитку стає людський і соціальний капітал, втілений у кваліфікації, знаннях, навичках та досвіді робочої сили, у мотивації її до творчої праці, до активної поведінки на ринку праці, у домінуванні духовності, людської гідності й соціальної справедливості<sup>1</sup>. Налагодження економічних відносин у нашій державі, відповідно до сучасних підходів до визначення ролі людини як ключового чинника економічного розвитку, здатне значно підвищити загальний рівень добробуту та сприяти успішному вирішенню суспільних проблем в Україні, у тому числі проблеми бідності.

Через велику соціальну значущість підвищення ефективності вітчизняної економіки саме на досягнення цієї мети доцільно передусім спрямовувати підтримку з боку держави. Недостатність дієвих заходів у цій сфері здебільшого пояснюється тим, що у суспільстві більш популярні заходи так званої соціальної підтримки у вигляді бюджетних трансфертів максимально великій кількості населення. Насправді громадськість добре розуміє утопічність та економічну неефективність

---

<sup>1</sup> Національна стратегія розвитку «Україна–2015» / О. І. Амоша, В. М. Геєць, Е. М. Ліанова та ін.]. – К., 2009. – С. 9.

такої політики. Підтвердженням цієї тези слугують результати соціологічного опитування, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Так, у середині 2008 р. переважна більшість опитаних (61,3%) вважала, що держава повинна створити умови для того, щоб громадяни самі могли забезпечити собі гідний рівень життя, при цьому набагато менше опитаних (35,6%) стверджували, що держава повинна забезпечити всім громадянам пристойний рівень життя, хоч не дуже високий, але всім<sup>1</sup>. Таким чином, позиція суспільства щодо визначення пріоритетності державної підтримки соціального розвитку сприяє виробленню раціональної політики з метою фінансового забезпечення подолання бідності в Україні.

Отже, пріоритетним напрямком удосконалення фінансового забезпечення подолання бідності в Україні, на наш погляд, доцільно визначити створення людям належних умов для повноцінної реалізації їхнього економічного потенціалу. Для цього потрібно створювати найширшим верствам населення можливості для участі у продуктивній економічній діяльності. Це дасть змогу підвищити ефективність фінансового забезпечення подолання бідності та мінімізувати можливі ризики непродуктивного використання фінансових ресурсів і зменшити інші негативні наслідки.

Основний фінансовий ресурс подолання бідності у країнах з ринковою економікою створюється людською працею. З огляду на це, найважливішим напрямком оптимізації фінансового забезпечення подолання бідності в Україні має стати вирішення комплексу проблем, пов'язаних з низьким рівнем оплати праці. Необхідною умовою виконання цього першочергового завдання є стимулювання економічних суб'єктів до заміни орієнтирів у їхній діяльності з намагання забезпечити низьку вартість ресурсів (у тому числі, робочої сили) і виготовлених товарів на їхню високу якість. Важливе значення при цьому має створення сприятливого середовища для активної інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання, спрямованої на запровадження нових технологій, підвищення продуктивності праці, забезпечення високої конкурентоспроможності продукції на світових та вітчизняних ринках.

До пріоритетних завдань удосконалення фінансового забезпечення подолання бідності, на нашу думку, слід зарахувати необхідність вирішення проблеми невідповідності мінімальної зарплати величині прожиткового мінімуму. При цьому варто враховувати науково обґрун-

---

<sup>1</sup> Опитування: Виберіть твердження, з яким Ви більшою мірою згодні (роль держави) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uceps.org/print.php?poll\\_id= 340&&address=poll](http://www.uceps.org/print.php?poll_id= 340&&address=poll).

товану позицію щодо виконання заробітною платою функції забезпечення життєдіяльності не лише певної зайнятої особи, а й її утриманців. З цією метою Міжнародна організація праці рекомендує встановлювати розмір мінімальної заробітної плати на такому рівні, щоб він перевищував прожитковий мінімум на 25%. Однак варто мати на увазі, що підвищення мінімальної заробітної плати спонукає працедавців звільняти найменш кваліфікованих працівників з найнижчим рівнем оплати праці. Враховуючи негативні тенденції на ринку праці в Україні, констатуємо, що сьогодні недоцільно підвищувати мінімальну заробітну плату вище, ніж розмір прожиткового мінімуму. Отже, заходи щодо вдосконалення фінансового забезпечення подолання бідності мають передбачати встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму.

Поліпшити соціальне становище зайнятих осіб і зміцнити гарантії збереження доходів у майбутньому можна завдяки легалізації зайнятості та доходів від зайнятості. Для цього потребують вдосконалення як механізми контролю за повнотою обліку видатків підприємств на оплату праці зайнятих осіб, так і створення сприятливого середовища, яке би спонукало підприємства й зайнятих осіб до офіційних форм оплати праці. З огляду на те, що легалізація зайнятості призводить до підвищення податкового навантаження на підприємство, принципового значення набуває радикальне вдосконалення механізму формування та використання державних фінансових ресурсів, спрямоване на забезпечення високої ефективності бюджетних видатків і справедливості встановлення податкового навантаження та розподілу державних ресурсів.

Необхідною умовою вирішення проблем бідності серед працюючого населення, на наш погляд, є суттєве підвищення захищеності зайнятих осіб від необґрунтованого зниження обсягів заробітної плати. З цією метою доцільно передусім підвищити ступінь інформованості найманих працівників про їхні трудові права. Враховуючи загалом невисокий рівень обізнаності зайнятих осіб про їхні права на належну оплату й гідні умови праці, функцію надання юридичних консультацій з таких питань доцільно покласти на державні органи, уповноважені проводити нагляд у цій сфері, – управління праці та соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій. Потребує активізації ролі профспілок у захисті прав найманих працівників. Вжиті заходи дадуть змогу зменшити ступінь дискримінації найманих працівників на ринку праці.

Вважаємо, що не менш важливим завданням для подолання бідності в Україні є підвищення рівня зайнятості економічно активного

населення. Для бідного населення це завдання має особливу складність, оскільки хоч існують об'єктивні складнощі знайти належну роботу, через що вони, власне, опинилися у скрутному матеріальному становищі, інтенсивна соціальна політика, яка гарантує малозабезпеченим особам певний рівень доходів, часто нівелює власні мотиви для пошуку роботи. Таким чином, утворюються ризики виникнення так званих «пасток бідності», з яких доволі складно вибратися соціально незахищеним особам. З огляду на це, розвинуті європейські країни із соціально орієнтованою ринковою економікою застосовують дієві фінансові важелі для стимулювання одержувачів соціальних трансфертів до трудової зайнятості. До найважливіших фінансових інструментів, які мають позитивний вплив на зайнятість бідних, належать: встановлення вищого рівня зароблених доходів, що не враховуються при визначенні допомоги; збільшення податкового кредиту в оподаткуванні трудового доходу; преміювання за повернення до трудової діяльності; стимулювання самостійної зайнятості та збільшення допомоги по догляду за дитиною (табл. 3.16).

Беручи до уваги позитивні характеристики фінансових стимулів, які застосовуються до одержувачів соціальної допомоги у європейських країнах, окремі елементи цих стимулів доцільно запровадити у вітчизняну практику. При цьому потрібно враховувати також особливості функціонування системи соціального захисту населення і стан ринку праці в нашій державі. Високий рівень бідності у сільських населених пунктах та обмеженість попиту на робочу силу з боку господарських суб'єктів у цій місцевості, а також позитивні соціальні результати від збільшення виробництва сільськогосподарської продукції, на нашу думку, свідчать про те, що сьогодні склалися усі передумови для того, щоб при визначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям не враховувати доходи від ведення підсобного сільського господарства, що спонукатиме домогосподарства, які знаходяться у селах, до продуктивної самозайнятості. На наш погляд, доцільно також запровадити механізм пільгового оподаткування доходів від трудової діяльності осіб, які працевлаштовуються після певного періоду відсутності роботи й одержання соціальних трансфертів.

**Склад фінансових стимулів, які застосовуються  
в європейських країнах до одержувачів соціальної допомоги  
з метою забезпечення їхньої зайнятості<sup>1</sup>**

| № з/п | Фінансовий стимул  | Зміст фінансового стимулу  |
|-------|--|--|
| 1.    | Вищий рівень зароблених доходів, які не враховуються при визначенні допомоги | У процесі надання соціальної допомоги на певний період встановлюють або розширюють обсяг доходів, яка не підлягають обліку (певна частка зарплати не утримується з допомоги), у разі, якщо одержувач приступає до роботи з метою стимулювання бенефіціарів до започаткування трудової діяльності.  |
| 2.    | Збільшення податкового кредиту в оподаткуванні трудового доходу              | Особам, які раніше одержували соціальну допомогу, надається спеціальне звільнення від прибуткового податку на певний період часу з метою заохочення таких осіб для започаткування трудової діяльності.   |
| 3.    | Премія за повернення до трудової діяльності                                  | Допомога надається одержувачам соціальної допомоги за умови започаткування трудової діяльності або переходу від неповної до повної зайнятості. В окремих випадках зазначена допомога виплачується у вигляді разової премії, а в інших випадках – розподіляється на перші роки трудової діяльності. |
| 4.    | Стимулювання самостійної зайнятості  | Безробітним пропонують стимули для самостійної зайнятості за допомогою соціальних програм, зокрема шляхом висунення обов'язкової умови для одержувачів соціальної допомоги вести трудову діяльність.   |
| 5.    | Збільшення допомоги по догляду за дитиною                                    | Відбувається збільшення допомоги по догляду за дитиною для осіб, які приступають до трудової діяльності, з урахуванням того, що велика частка одержувачів соціальної допомоги є батьками-одинаками, та необхідності вжиття заходів щодо зменшення ризиків потрапляння у “пастку бідності”.         |

<sup>1</sup> Складено на основі : Нойбург К. Система социальной защиты населения и адресная социальная помощь : уроки европейского опыта. / К. Нойбург, Дж. Кастонгей, К. Ролен. – Маахстрит, 2005. – С. 40–41.

Дієвим важелем подолання бідності в Україні є розвиток малого підприємництва. Усунення наявних бар'єрів у веденні малого бізнесу значно активізує приватну ініціативу в самостійному пошуку джерел фінансових ресурсів, а також сприятиме загальному підвищенню попиту на робочу силу. Першочергового вирішення потребують проблеми недосконалості регуляторної політики, які породжують явище корупції та спричиняють додаткові витрати суб'єктів господарювання. Важливим стимулом для самостійного заняття підприємницькою діяльністю, на нашу думку, стане запровадження необхідної методичної допомоги щодо вирішення проблем сплати податків або дотримання тих чи інших обов'язкових норм з боку органів державного управління. Надання розгорнутих відповідей на запитання суб'єктів малого підприємництва в короткі строки має належати до безпосередніх повноважень владних інституцій.

Позитивно вплине на зменшення гострої проблеми сільської бідності дозвіл на продаж земель сільськогосподарського призначення. Розширення майнових прав домашніх господарств сприятиме насамперед збільшенню шляхів поліпшення рівня життя. Одержання сільськими жителями права на повноцінне розпоряджання наявною власністю стане сприятливим чинником у поліпшенні освіти, підвищенні домашнього комфорту, зміні місця проживання з метою його наближення до місця зайнятості та ін. Проте слід зазначити, що необхідною умовою досягнення позитивних соціальних результатів прийняття такого рішення є забезпечення людей від ризиків відчуження землі за несправедливою заниженою вартістю завдяки запровадженню необхідного правового інструментарію, зокрема механізму визначення вартості й реєстрації прав власності.

Значний потенціал удосконалення системи фінансового забезпечення подолання бідності, який можна реалізувати шляхом активізації діяльності людей і суб'єктів господарювання, полягає в оптимізації системи соціального страхування. Для цього доцільно вживати заходи, спрямовані на розширення переліку ризиків втрати доходів або зростання витрат, які спричиняють бідність захист від яких має бути обов'язковим для всього зайнятого населення. До того ж, потребує вдосконалення діючий механізм формування й використання коштів у системі соціального страхування з метою підвищення її ефективності у захисті від бідності. Успішна реалізація заходів у вказаних напрямках спроможна сконцентрувати значні фінансові ресурси на подоланні бідності, а також сприяти вдосконаленню управління суспільними фінансами з урахуванням необхідності вирішення гострих суспільних проблем.



Розвиток сфер соціального страхування в Україні, на нашу думку, має передбачати поступове запровадження соціального медичного страхування. З огляду на низький рівень доступності послуг охорони здоров'я, спричинений як недоліками бюджетного фінансування медичної галузі, так і недостатністю власних фінансових ресурсів домогосподарств для повноцінного лікування, в Україні існують значні ризики бідності, пов'язані з неможливістю задовольнити основні життєві потреби в послугах охорони здоров'я. Це зумовлює необхідність надійного захисту населення від цих ризиків. Широкі можливості у вирішенні названих проблем надає соціальне медичне страхування. Сьогодні в Україні діють доволі потужні чинники, що перешкоджають повноцінному запровадженню соціального медичного страхування у тому вигляді, який застосовують у розвинених європейських країнах. Передусім доволі проблематично запровадити страхові внески на медичне страхування на основі розмірів фонду оплати праці. Причиною цього є демографічні проблеми, зокрема процес старіння населення, значне фіскальне навантаження на фонд оплати праці, велика частка тіньової економіки і наявність гострих проблем у функціонуючих системах соціального страхування. до того ж сьогодні не створено достатніх передумов для ефективного надання медичних послуг у межах медичного соціального страхування, зокрема: відсутнє конкурентне середовище у сфері надання медичних послуг; не сформоване інституційне середовище громадського контролю за використанням суспільних фінансових ресурсів та ін.

Незважаючи на наявність об'єктивних перешкод для запровадження повноцінного медичного соціального страхування, позитивних результатів у подоланні бідності можна досягти завдяки запровадженню окремих елементів медичного страхування з урахуванням сучасних тенденцій у цій сфері. На наш погляд, пріоритетного вирішення потребує проблема убезпечення домогосподарств від ризику важкого захворювання, на лікування якого необхідні значні видатки. Загалом невеликий ризик захворіти важкою хворобою сприятиме встановленню невисоких страхових тарифів і водночас забезпечуватиме повноцінне лікування без великих фінансових втрат домогосподарств. Обґрунтованість цієї пропозиції підтверджується суспільним сприйняттям такої ідеї, свідченням чого є запровадження в 2008 р. комерційними структурами соціального онкологічного страхування, а також медичного страхування на випадок захворювання на важкі хвороби. Заслуговує на увагу також практика встановлення страхових зборів у фіксованій

величині. Цей підхід відповідає сучасним тенденціям у розвинених європейських країнах, де через проблему надмірного фіскального навантаження на фонд оплати праці та значну неофіційну зайнятість запроваджують єдині ставки страхового внеску. При цьому механізм перерозподілу доходів відокремлюється від медичного страхування і реалізується здебільшого за допомогою податкової інструментарію<sup>1</sup>. З огляду на те, що вказані вище чинники ще гостріше виявляють себе в Україні, використання абсолютної величини страхового збору в соціальному медичному страхуванні цілком виправдані

В умовах відсутності обов'язкового медичного страхування, на нашу думку, потрібно розвивати приватне медичне страхування. Сьогодні з огляду на велике значення розвитку медичного страхування від важких захворювань для подолання бідності в Україні доцільно, з одного боку, застосовувати механізм державного стимулювання цього виду страхування, а з іншого – більш активно використовувати державний контроль за повнотою реалізації взятих підприємницькими структурами зобов'язань. Один з дієвих важелів стимулювання розвитку медичного страхування – це зарахування до переліку підстав, які дають людині право на податковий кредит в оподаткуванні доходів фізичних осіб, суми витрат платника податків на сплату страхових внесків та страхових премій страховику за договорами медичного страхування. Ефективне функціонування механізму медичного страхування стане міцною основою для започаткування практики часткової компенсації витрат на страхування соціально вразливих категорій осіб за рахунок бюджетних ресурсів, що сприятиме збільшенню кількості застрахованих осіб.

Вжиті заходи дадуть змогу наростити обсяги приватного медичного страхування, в результаті чого учасники ринку лікувальних послуг набуватимуть досвід і відбуватиметься мінімізація суспільних ризиків, зумовлених можливими значними видатками у разі захворювання та ін. Частка населення України, охоплена приватним медичним страхуванням, становить лише близько 1%, тоді як у Франції цей показник становив 86%, у США – 70,3%, в Канаді – 70%, в Австралії – 44%, а в Німеччині – 10%<sup>2</sup>. Також в Україні значно меншими є частка видатків на приватне медичне страхування у сукупних видатках на охорону здоров'я та співвідношення видатків на приватне медичне страхування і ВВП. Через те, що найважливіший чинник розвитку приватного медичного

<sup>1</sup> Хандріх Л. Криза німецької системи соціального медичного страхування – уроки для України : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група / Л. Хандріх, О. Бетлій. – К., 2007. – С. 8.

<sup>2</sup> Хандріх Л., Розвиток приватного медичного страхування в Україні. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група / Л. Хандріх, О. Бетлій. – К., 2005. – С. 3.

страхування – це збільшення реальних доходів населення, позитивна динаміка останніх років стає доброю передумовою для поширення такого суспільно важливого виду страхування на ширші прошарки суспільства. Розвиток приватного медичного страхування дасть змогу набути важливий досвід та сформувати інституційне середовище, необхідне для успішного поступового запровадження обов'язкового соціального медичного страхування.

Як свідчить аналіз результативності діючої системи соціального страхування захисту людини від ризиків опинитися у скрутному матеріальному становищі, сьогодні повністю її потенціал не використовується. Насамперед доцільно застосовувати заходи, спрямовані на радикальне розширення участі працездатного населення в обов'язковому загальнодержавному соціальному страхуванні. У цьому контексті актуальності набувають пропозиції щодо зменшення частки неформального сектору економіки та збільшення чисельності легально зайнятого населення. Досягти позитивних результатів у цій сфері, на наше переконання, можна лише за допомогою поєднання зусиль щодо посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання й активізації стимулюючих заходів для повноцінної участі у соціальному страхуванні працедавців і працівників. Це дасть змогу розширити участь економічно активного населення та підприємств у фінансовому забезпеченні подолання бідності, що матиме позитивний вплив на мінімізацію негативних наслідків бюджетного перерозподілу та водночас забезпечить належний рівень соціальної захищеності людей.

Встановлення дієвого механізму нагляду у сфері зайнятості має передбачати розширення відповідальності за використання роботи найманих працівників без належного оформлення працедавцем трудових відносин. При цьому доцільно передбачити механізм примусової сплати підприємством внесків на соціальне страхування в разі юридичного доведення факту роботи тієї чи іншої людини на цьому підприємстві. З метою підвищення частки заробітної плати, яка легально виплачується працівникам, потрібно, зокрема, застосовувати непрямі методи оцінювання розміру виплаченої зарплати працівникам. Одним з дієвих заходів впливу на підприємства з метою забезпечення виплати легальної заробітної плати є оприлюднення інформації про виявлені факти приховування реальних витрат на заробітну плату. В умовах інформаційної епохи такі заходи будуть запобіжним засобом для успішних підприємств з метою мінімізації зловживань у сфері оплати праці.

Досягти позитивного результату щодо збільшення частки економічно активного населення, охопленого обов'язковим соціальним страхуванням, неможливо без формування в людей дієвих мотивів до участі у страхуванні. Для цього насамперед варто посилити роз'яснювальну роботу серед населення, у процесі якої людям потрібно доводити всі вигоди і переваги від сплати страхових внесків, зокрема гарантії захисту від бідності. Реалізувати це завдання можна завдяки підвищенню прозорості функціонування фондів соціального страхування, опублікуванню в доступній формі прав застрахованих осіб, проведенню соціальної реклами та ін.

Необхідною умовою посилення зацікавленості людей до участі в соціальному страхуванні, на наш погляд, має стати помітна диференціація розмірів соціальних виплат застрахованим і незастрахованим особам, а також ширший перелік підстав для одержання застрахованими особами соціальної допомоги. Сприятиме заохоченню людей до участі у соціальному страхуванні також встановлення чіткої залежності розмірів соціальних виплат від обсягів і періоду сплати страхових платежів. У цьому контексті, на нашу думку, потребує перегляду в напрямку скорочення перелік категорій зайнятих осіб, які користуються правом одержання пенсійних виплат у розмірах, що залежать не від страхового стажу і здійснених внесків, а від розміру заробітної плати у передпенсійний період. Усунення такої практики дасть змогу також позбутися надмірної та несправедливої диференціації обсягів пенсійних виплат для осіб, які належать до різних професійних груп. Ще одним важливим чинником мотивування населення до більш активної участі у соціальному страхуванні є підвищення прозорості й результативності функціонування державних позабюджетних фондів соціального страхування, що сприятиме не лише вдосконаленню соціального захисту, а й позитивно впливатиме на економічне зростання.

Позитивний вплив на подолання бідності в Україні матиме запровадження другого рівня загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – накопичувальної системи, що базується на засадах нагромадження коштів застрахованих осіб у накопичувальному фонді та фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Визначення величини пенсійних виплат від сплачених внесків та сформованого інвестиційного доходу стане потужним чинником легалізації зайнятості і доходів домогосподарств. Одержання пенсіонерами додаткових виплат з накопичувальної системи буде важливим елементом забезпечення їх від бідності після досягнення

пенсійного віку. Запровадження накопичувального пенсійного страхування на обов'язковій основі потребуватиме зменшення розмірів страхових внесків у межах солідарного пенсійного страхування. В таких умовах важливе значення має збереження економічного добробуту незаможних прошарків суспільства серед пенсіонерів. Таким чином, доцільно зберегти практику встановлення мінімального розміру пенсії у межах державного соціального страхування на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум.

Значний вплив на ефективність пенсійного страхування забезпечувати пенсіонерів від бідності мають демографічні процеси в Україні. Негативно позначиться на функціонування пенсійної системи в найближчій перспективі тенденція до зростання співвідношення кількості пенсіонерів і чисельності осіб, які сплачують внески. Так, у 2007 р. це співвідношення перебувало на доволі високому рівні – 0,90, а до 2050 р., за прогнозами вітчизняних вчених, воно ще збільшиться – до 1,39. Причиною негативної динаміки є низький рівень народжуваності та дозволений ранній вихід на пенсію. Законодавчо визначений пенсійний вік на рівні 55 років для жінок і 60 років для чоловіків є одним з найнижчих серед європейських країн. Незважаючи на меншу тривалість життя в нашій державі порівняно з розвиненими країнами, в 2007 р. тривалість життя середньостатистичного українця на момент виходу на пенсію становила 23,1 року, тоді як жителя ОЕСР – 20,5 року (2004 р.). При цьому жінки, які проживають в Україні, працюють меншу кількість років, ніж в європейських країнах, але вони залишаються на пенсії найдовше<sup>1</sup>. Таким чином, з метою створення сприятливих умов для забезпечення від бідності пенсіонерів у майбутньому необхідно створити умови для ефективного функціонування пенсійного страхування, чого складно досягти без необхідного підвищення пенсійного віку, насамперед для жінок. Це сприятиме зменшенню дисбалансів у формуванні та витрачанні коштів Пенсійного фонду України. До того ж цей захід позитивно позначиться на економічному зростанні, оскільки відбудеться збільшення одного з найважливіших чинників суспільного виробництва – праці.

З огляду на те, що найвищий рівень бідності пенсіонерів спостерігається в тих домогосподарствах, де вони проживають з іншими членами сім'ї – непенсіонерами, особливе значення для подолання бідності належить заходам, спрямованим на оптимізацію формування

---

<sup>1</sup> Пенсійна реформа: виклик для України Підготовлено в рамках проекту Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки ПРООН «Пенсійна система – потреба у реформуванні. Відновлення публічного обговорення». – К. , 2008. – С. 7 – 9 .

фінансових ресурсів таких домогосподарств. Для цього мають бути запроваджені інституції, спрямовані на посилення особистої відповідальності кожної повнолітньої особи за власний добробут. На нашу думку, потребує осуду як з боку родичів, так і громади практика перебування працездатних дітей на фактичному утриманні у батьків-пенсіонерів.

Суттєво посилити вплив на подолання бідності можливо в межах соціального страхування на випадок безробіття. Пріоритетними завданнями при цьому доцільно визначити підвищення обґрунтованості встановлення мінімального рівня виплат допомоги безробітним, вдосконалення форм активного соціального захисту людей, які потребують роботи і посилення профорієнтаційної роботи.

На наше переконання, позитивно вплине на мінімізацію ризиків бідності для безробітних встановлення мінімального розміру допомоги по безробіттю у формі співвідношення з прожитковим мінімумом. В умовах встановлення мінімальної заробітної плати нижче, ніж прожитковий мінімум, цілком логічно, що розмір допомоги по безробіттю не може його перевищувати. Проте з огляду на практику застосування терміна «крайня бідність» в оцінюванні життєвого рівня населення та наукову обґрунтованість його величини як половини від межі встановленої бідності мінімальний розмір допомоги по безробіттю, як ми вважаємо, має становити не менше, ніж половину від прожиткового мінімуму.

Потребує оптимізації діючий механізм активних форм соціальної підтримки безробітних, зокрема виплати одноразової допомоги на започаткування підприємницької діяльності. Наданню цього виду матеріальної підтримки обов'язково має передувати навчання на відповідних курсах. До того ж підприємницьку діяльність, яку започаткував безробітний, доцільно супроводжувати безкоштовним наданням центрами зайнятості необхідної методичної допомоги, зокрема юридичних та консалтингових послуг. Вжиті заходи сприятимуть підвищенню ефективності підприємницької діяльності, що дасть змогу збільшити допомогу на започаткування підприємницької діяльності пільговим кредитуванням.

Не менш важливе значення для запобігання бідності має активна профорієнтаційна робота серед осіб, які вибирають напрямок навчання. Це допоможе зменшити ймовірність відсутності у дипломованих фахівців добре оплачуваної роботи за спеціальністю. Економічна ефективність вжитих заходів забезпечуватиметься більш продуктивною діяльністю

людей у сферах, що більше відповідають їхнім інтересам, а також зменшенням суспільних витрат на перекваліфікацію у майбутньому. Розвиток інформаційних технологій і комунікацій є сприятливим чинником для підвищення інтенсивності та результативності профорієнтаційної роботи через сучасні канали доведення інформації до споживачів. При цьому позитивні результати матиме інтеграція в навчальний процес загальноосвітніх закладів матеріалів, які стосуються ґрунтовного ознайомлення учнів з особливостями різних професій.

Через циклічність розвитку ринкової економіки необхідною умовою підвищення надійності захисту людей від бідності у межах функціонуючих систем соціального страхування є створення надійних фінансових резервів. Формування останніх має гарантувати можливість здійснення видатків фондів соціального страхування у фазі економічної рецесії чи спаду. Це потребує вдосконалення планування доходів і видатків фондів соціального страхування та його узгодження з прогнозуванням національного розвитку.

Особливістю фінансового забезпечення подолання бідності в Україні є значний вплив на ці процеси активної трудової міграції. Першочергового врегулювання потребує проблема соціальної незахищеності трудових мігрантів, зумовлена здебільшого нелегальним статусом українських заробітчани. Вирішити цю проблему неможливо без інтенсифікації дипломатичних зусиль, спрямованих на укладання необхідних міжнародних угод з країнами-імпортерами робочої сили з нашої держави. Вжиті заходи сприятимуть легалізації зайнятості українських громадян за кордоном та розширять перспективу їхнього долучення до систем соціального страхування. Крім цього, офіційний статус трудових мігрантів за кордоном дасть їм змогу вільно переміщатися через кордон, що неодмінно призведе до скорочення періодів перебування в зарубіжних країнах. Через це частіше зберігатимуться нормальні родинні стосунки, що є надзвичайно важливим чинником для зменшення гостроти проблем неповноцінного виховання дітей і позбавлення необхідного догляду осіб похилого віку, а також доволі частих розлучень.

Поряд із заходами, спрямованими на поширення офіційного статусу трудових мігрантів на якомога більшу частку працюючих за кордоном громадян України, доцільно мотивувати їх до участі в соціальному страхуванні, зокрема у пенсійному страхуванні. Цьому сприятиме насамперед розвиток добровільних форм соціального страхування. З огляду на сказане, доцільно запровадити такий механізм

сплати добровільних страхових внесків, який би передбачав часткову компенсацію видатків незастрахованих осіб на страхування за рахунок бюджетних коштів. Запровадження такого механізму матиме не лише позитивний соціальний ефект, а й достатню фінансову обґрунтованість з урахуванням, зокрема, того, що в майбутньому зменшиться потреба у бюджетних трансфертах Пенсійному фонду України на виплату соціальних пенсій. Заохочувати людей до добровільного соціального страхування можна також за допомогою соціальної реклами та інтенсивної роз'яснювальної й інформаційної роботи органів державного управління.

Серед напрямків фінансового забезпечення подолання бідності в домогосподарствах заробітчан поряд з діяльністю, спрямованою на поліпшення захищеності прав трудових емігрантів і мінімізацію ризику втрати матеріального достатку, сьогодні існує нагальна потреба в заходах, спрямованих на посилення їхньої відповідальності за долю своїх неповнолітніх дітей. Пропонуємо створити реєстр неповнолітніх дітей, які зростають без догляду батьків, і запровадити комплексний моніторинг їхнього економічного благополуччя. З огляду на важливість цієї роботи функції доцільно покласти на органи місцевого самоврядування, державні адміністрації, Міністерство молоді та спорту України, а також заклади освіти та охорони здоров'я. Проведення на постійній основі такого дослідження дасть змогу оперативно виявляти факти неблагополучного соціального становища дітей у матеріально забезпечених сім'ях трудових емігрантів і вживати дієвих заходів з метою спонукання батьків до усунення встановлених проблем.

Стратегічним напрямком вирішення проблеми бідності домогосподарств, члени яких перебувають на заробітках за межами України, на наш погляд, є створення сприятливих умов для інвестування зароблених коштів у розвиток підприємницької діяльності. Необхідна умова реалізації цього завдання полягає в радикальному поліпшенні умов для ведення бізнесу в нашій державі. До того ж доцільно проводити ґрунтовні тренінги, на яких потенційні підприємці отримували би необхідні практичні навички ведення господарської діяльності. Широкі можливості у подоланні бідності створює механізм співфінансування інвестиційних проектів за участю державних коштів, адже в цьому разі можна заохочувати діяльність у тих сферах, які мають найбільший суспільний пріоритет.

На наше переконання, необхідна умова вирішення гострих проблем фінансового забезпечення подолання бідності українських заробітчан та



їхніх сімей є повноцінне долучення емігрантів до виборчого процесу. З огляду на те, що трудова міграція має здебільшого нелегальний характер, українці неохоче реєструються в закордонних консульствах для того, щоб брати участь у голосуванні. Можливим виходом із ситуації, що склалася, може стати суттєве подовження періоду голосування. Адже це значно підвищить спроможність українських громадян взяти активну участь у формуванні владних інституцій під час їхнього перебування в нашій державі.

# ВИСНОВКИ

Бідність залежить від рівня розвитку економіки і механізму перерозподілу фінансових ресурсів між особами. Вплив рівня розвитку економіки на бідність виявляється у низькому рівні оплати праці, високому рівні безробіття, неконкурентності цін, низькій якості та недоступності соціальних послуг. Залежність бідності від механізму перерозподілу доходів і власності зумовлена результативністю мінімізації суспільних диспропорцій, зумовлених умовами праці, демографічними особливостями, соціально-психологічними проблемами, освітньо-кваліфікаційними здібностями й іншими чинниками. Враховуючи багатогранність явища бідності, застосування різних фінансових інструментів по-різному впливає на окремі його аспекти. На теоретичному рівні в монографії розкрито переваги та обмеження інформації про абсолютну та відносну бідність, а також бідність за умовами життя у процесі фінансового забезпечення подолання цього соціально-економічного явища.

З огляду на різноманітність людських потреб, відсутність яких призводить до бідності, та на специфіку механізму їхнього фінансового забезпечення, ефективно задовольнити ці потреби можна лише за умови оптимального поєднання фінансів держави, підприємств і домашніх господарств. Відповідно до закономірностей функціонування кожної з груп економічних суб'єктів обґрунтовано концептуальні основи фінансового забезпечення подолання бідності. Фінансам кожного головного інституційного суб'єкта економіки властиве специфічне функціональне призначення у подоланні бідності. Функціональне призначення державних фінансів щодо подолання бідності полягає у перерозподілі доходів і майна домашніх господарств, забезпеченні населення необхідними суспільними послугами і найважливішою соціальною інфраструктурою, а також стимулюванні економічного розвитку. Вплив

фінансів підприємств на явище бідності забезпечується насамперед тим, що від ефективності їхнього функціонування переважно залежить рівень оплати праці, обсяг доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності та самозайнятості, а також виробництво суспільно необхідних товарів і послуг. Беручи до уваги те, що бідність є характеристикою рівня економічного благополуччя домашнього господарства, самостійне створення фінансових ресурсів впливає на зменшення бідності в країні.

Протягом останніх років відбулося стрімке збільшення бюджетних трансфертів для населення, що позитивно вплинуло на рівень бідності в країні, особливо серед категорії сімей з дітьми. Обсяг грошових трансфертів з бюджету малозабезпеченим сім'ям встановлюється на рівні, який є значно нижчим, ніж встановлений прожитковий мінімум та межа офіційної бідності, що є значною перешкодою для зменшення проблеми бідності. Суттєві недоліки притаманні механізму надання натуральних трансфертів населенню, оскільки їх одержують здебільшого небідні особи.

Дослідження бюджетного фінансування важливих соціальних послуг вказує на відсутність достатньої уваги цьому інструменту подолання бідності з боку владних інституцій. На явище бідності в Україні негативно впливає відсутність територіальної та економічної доступності важливих соціальних послуг для значної частки населення. Недоліки у формуванні місцевих бюджетів приводять до незабезпеченості важливими соціальними послугами, а також засобами інфраструктури жителів багатьох територіальних громад, передусім йдеться про сільські поселення. До того ж практика залучення фінансових ресурсів одержувачів бюджетних послуг, зокрема у формі благодійних внесків, негативно позначається на доступності цих послуг насамперед для бідних верств суспільства.

Проблеми функціонування механізму соціального страхування не дають змоги повною мірою використати цей інструмент для подолання бідності в Україні. Незважаючи на загальнообов'язковий характер соціального страхування, в нашій державі ним охоплено лише близько 70% осіб працездатного віку. Перешкодами для активізації соціального страхування на зменшення бідності в країні є функціонування масштабного неформального сектору економіки і пов'язана з цим неофіційна зайнятість. Внаслідок цього значна частка працюючих осіб позбавлена соціального захисту в системі соціального страхування, що, з одного боку, робить не захищеними їхні ризики від бідності, а з іншого – посилює соціальне навантаження на бюджет.

Висока політична активність виборців пенсійного віку в умовах перманентного виборчого процесу спонукала політиків ухвалювати рішення про суттєве підвищення обсягів мінімальних пенсійних виплат. Це позитивно вплинуло на зниження бідності серед пенсіонерів. Проте збільшення видатків Пенсійного фонду України значно перевищувало темп зростання заробітної плати і ВВП, через що збільшився дефіцит бюджету цього Фонду. В таких умовах посилюються ризики неналежного соціального захисту пенсіонерів у майбутньому. В процесі дослідження встановлено, що найбільший рівень бідності пенсіонерів зафіксований у тих домогосподарствах, де вони проживають разом з іншими членами сім'ї, які є непенсіонерами. Це вказує на недосконалість інституційного середовища формування і використання фінансових ресурсів домогосподарств.

Обсяги заробітної плати в Україні не забезпечують домогосподарство від бідності, особливо якщо у його складі є утриманці. Через це найбільшу частку серед бідних становлять сім'ї, яких очолюють працюючі особи. Негативний вплив на рівень бідності працюючих має практика встановлення мінімальної заробітної плати на рівні, нижчому від прожиткового мінімуму й межі офіційної бідності. Загострюють проблему відносної бідності необґрунтовані міжгалузеві диспропорції заробітної плати. Низький рівень заробітної плати працівників бюджетної сфери часто приводить до погіршення якості та доступності суспільних послуг, внаслідок чого знижується рівень життя населення.

В умовах обмеженості пропозиції високооплачуваної роботи й існування труднощів при започаткуванні власної підприємницької діяльності велика кількість людей вирішує проблему матеріального забезпечення домогосподарств шляхом трудової еміграції. Позитивний вплив цього явища на бідність полягає у тому, що особи, які переважно не мають постійної роботи в Україні, одержують джерело доходів, яке, звичайно, значно більше, ніж межа бідності. Однак з огляду на те, що переважна частка українських громадян працює за кордоном нелегально, на них не поширюються соціальні гарантії тих країн, де вони працюють. До того ж тривале перебування на роботі за кордоном часто приводить до розриву сімейних зв'язків, неналежного виховання дітей та інших соціальних наслідків, що сприяє розвитку бідності.

У сучасних умовах значного реформування потребує механізм надання бюджетних трансфертів населенню з метою підвищення їхньої адресності. Для цього запропоновано збільшити частку грошових трансфертів у складі соціальної допомоги й ліквідувати ті види соціальних

пільг, вигоди від яких отримує здебільшого небідне населення. Вказано, що необхідно реформувати порядок встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму при визначенні обсягу допомоги малозабезпеченим сім'ям. Зокрема, обґрунтовано доцільність застосування з цією метою половини величини прожиткового мінімуму. Такий захід дасть змогу збільшити обсяги допомоги та підвищити дієвість соціальних трансфертів у подоланні бідності. При цьому запропоновано заходи, спрямовані на посилення контролю за наданням допомоги з бюджету.

До пріоритетних напрямків фінансового забезпечення подолання бідності доцільно зарахувати підвищення доступності якісних суспільних послуг для кожної людини. З метою реалізації цього завдання пропонуємо запровадити систему збору інформації про незабезпеченість населення важливими суспільними послугами. Дієвим важелем підвищення доступності до бюджетних послуг є поступове запровадження у бюджетну сферу соціальних стандартів, які можна застосовувати під час формування місцевих бюджетів. З огляду на невелике фіскальне значення доходів бюджету, одержаних як благодійні внески бюджетним установам, та негативні наслідки таких заходів для явища бідності, рекомендуємо запровадити заборону на право одержання таких доходів від фізичних осіб. Встановлення плати за надання суспільних послуг бюджетними закладами має відбуватися відповідно до чинного законодавства та під пильним громадським контролем цього процесу.

Стратегічно важливим напрямком удосконалення фінансового забезпечення подолання бідності визначено створення сприятливого середовища для повноцінної реалізації економічного потенціалу людей. Для цього насамперед потрібно вирішити важливі проблеми у сфері зайнятості, що сприятиме мінімізації бідності серед працюючого населення. З такою метою доцільно встановити заробітну плату на рівні прожиткового мінімуму, вживати дієвих заходів для легалізації зайнятості і трудових доходів, а також забезпечити належний захист трудових прав найманих працівників. Велике значення для подолання бідності має запровадження фінансових стимулів для зайнятості осіб, які одержують соціальні допомоги та часто не мають мотивації до активного пошуку роботи. На основі зарубіжного досвіду обґрунтовано пропозицію щодо неврахування доходів від ведення підсобного сільського господарства при визначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також щодо доцільності запровадження механізму пільгового оподаткування доходів від трудової діяльності осіб, які працевлаштовуються після тривалого періоду відсутності роботи й одержання соціальних трансфертів.

Вирішити проблему бідності в Україні неможливо без удосконалення системи соціального страхування. Передусім потрібно вживати заходи з метою підвищення частки працездатних осіб, охоплених системою соціального страхування. Для цього необхідно посилювати мотивацію людей до участі у страхуванні за допомогою встановлення вищого рівня соціальної допомоги порівняно з незастрахованими особами, запровадженню другого рівня загальнодержавного пенсійного страхування, активізації інформаційної та роз'яснювальної роботи серед громадськості і застосування соціальної реклами. Також доцільно активізувати контрольні заходи з метою мінімізації ухилення від сплати обов'язкових внесків.

Актуальним є вирішення проблем бідності, пов'язаних з наявністю в нашій державі великої кількості трудових емігрантів. При цьому захисту від бідності потребують як самі заробітчани, які здебільшого не мають офіційного статусу, так і їхні утриманці, залишені в Україні. З огляду на сказане необхідно створювати умови в нашій державі для продуктивної зайнятості й активізувати дипломатичні зусилля з метою вирішення проблем, пов'язаних з нелегальним статусом українців за кордоном. Крім цього, пропонуємо застосовувати комплексний моніторинг за неповнолітніми дітьми емігрантів, за результатами якого можна було би виявляти соціально неблагополучні сім'ї і вживати необхідні заходи з метою вирішення вказаних проблем.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

# ФІНАНСОВІ ВАЖЕЛІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ

*Монографія*

**за редакцією професора О. П. Кириленко**

**Редактор:** *Інна Калачик*

**Комп'ютерна верстка:** *Ольга Слимак*

**Дизайн обкладинки:** *Марія Одобецька*

Підписано до друку 7.12.2010 р.  
Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнітура Times.  
Папір офсетний. Друк на дублюванні.  
Умов. друк. арк. 25. Облік.-видав. арк. 27,6  
Зам. № М 001-10. Тираж 300 прим.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.

Віддруковано у видавничо-поліграфічному центрі ТНЕУ «Економічна думка»  
46004 м. Тернопіль, вул. Львівська, 11  
тел. (0352) 47-58-72  
E-mail: [edition@tneu.edu.ua](mailto:edition@tneu.edu.ua)