

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
СЕКЦІЯ СУСПІЛЬНИХ І ГУМАНІТАРНИХ НАУК**

**ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ
VS
СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ:
ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ
НА ЕТАПІ ПОДОЛАННЯ КРИЗИ**

Колективна монографія

Київ – 2019

Рецензенти:

д-р екон. наук, проф. кафедри економіки підприємства
Київського національного університету імені Тараса Шевченка *О.А. Грішнова*

д-р екон. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник Інституту демографії
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України *В.М. Новіков*

д-р екон. наук, проф. кафедри теоретичної та прикладної економіки
Інституту адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка» *У.Я. Садова*

***Затверджено до друку Вченою радою Інституту демографії
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
(протокол від 30.08.2019 р. № 14)***

Повнотекстову версію монографії українською мовою
розміщено у вільному доступі на офіційному сайті Інституту демографії
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України за посиланням:
<http://www.idss.org.ua/public.html>

Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи : кол. моногр. / НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. — Київ, 2019. — 350 с.

ISBN 978-966-02-8900-6

Суперечливу єдність економічної ефективності та соціальної справедливості розглянуто як чинник еволюціонування економічних систем. Визначено прийнятний ступінь економічної нерівності у контексті соціальної справедливості та забезпечення сталого людського розвитку, окреслено соціально-демографічні передумови активізації людського потенціалу в Україні. Ключовим механізмом досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності визначено публічно-приватне партнерство. Принцип справедливості розкрито як основу вдосконалення правового забезпечення управління економікою, ґрунтовано провідне значення дотримання справедливості оподаткування як чинника підвищення інвестиційної привабливості України. Для фахівців у галузі демографії, соціальної економіки і соціальної політики, працівників державного управління, викладачів, аспірантів, студентів економічних та інших гуманітарних спеціальностей.

УДК 330,131,5:3.071.2(477):33.05-044.372

© Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України, 2019

ISBN 978-966-02-8900-6

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ	11
1.1. Співвідношення економічної рівності та нерівності у забезпеченні соціальної справедливості	11
1.1.1. Суперечлива єдність економічної ефективності і соціальної справедливості як чинник функціонування та еволюції економічних систем	11
1.1.2. Історичні форми співвідношення економічної ефективності й соціальної справедливості	20
1.1.3. Співвідношення рівності та нерівності у критеріях соціальної справедливості	29
1.1.4. Прийнятний ступінь економічної нерівності в контексті соціальної справедливості та забезпечення сталого людського розвитку	39
1.1.5. Роль соціалізації та десоціалізації розвитку соціально- трудової сфери у формуванні економічної нерівності	46
1.2. Активізація людського потенціалу в процесі подолання економічної кризи	48
1.2.1. Людський потенціал у соціально-економічному розвитку, його роль у процесі виходу з економічних криз та проблеми активізації в Україні	48
1.2.2. Економічні імперативи демографічного старіння та створення умов для активної участі літніх у соціально- економічному розвитку	55
1.2.3. Громадське здоров'я як необхідна умова економічного зростання, сталого розвитку і відновлювального процесу в посткризовий період	61
1.2.4. Особливості функціонування сім'ї в умовах економічної кризи та нестабільності, її значення для розвитку людського потенціалу в кризовий період	73
1.2.5. Міграційні процеси в Україні в контексті активізації людського потенціалу	76

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ ЕФЕКТИВНІСТЮ ТА СОЦІАЛЬНОЮ СПРАВЕДЛИВІСТЮ	90
2.1. Становлення медіум-класу в процесі соціального розвитку та подолання суперечностей між економічною ефективністю і соціальною справедливістю.....	90
2.1.1. Медіум-клас як протосуб'єкт інформаційно- мережевої економіки: об'єктивні передумови та імперативи становлення	90
2.1.2. Трансформація інституційних меж середнього класу під впливом цифровізації	104
2.2. Інституційні механізми збалансування розподілу соціальної відповідальності у суспільстві	117
2.2.1. Принципи розподілу соціальної відповідальності.....	117
2.2.2. Соціальний діалог у контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності.....	123
2.2.3. Публічно-приватне партнерство як механізм забезпечення балансу розподілу соціальної відповідальності.....	128
2.2.4. Інструменти активізації бізнес-інститутів у забезпеченні балансу розподілу соціальної відповідальності.....	135
2.2.5. Цифрова комунікація в контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності	140
2.3. Модерні механізми забезпечення сталого людського розвитку	149
2.3.1. Цілі сталого розвитку: процес адаптації для України	149
2.3.2. Модель реалізації політики сталого розвитку та механізми досягнення цілей	158
2.3.3. Взаємозв'язок економічного та соціального у політиці сталого людського розвитку.....	166
2.3.4. Роль інформаційно-комунікаційних технологій у забезпеченні політики сталого розвитку.....	170

РОЗДІЛ 3. ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ І СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ОКРЕМИХ СЕКТОРАХ	182
3.1. Оцінка збалансованості економічної ефективності і соціальної справедливості в промисловості України	182
3.1.1. Соціально-економічні ознаки кризового стану промисловості України.....	182
3.1.2. Методичний підхід до оцінювання економічної ефективності та соціальної справедливості в промисловості	193
3.2. Соціально-економічний розвиток поліетнічного регіону: аналіз трансформаційних процесів	198
3.2.1. Розвиток соціальної інфраструктури поліетнічних регіонів і прикордонних ринків праці	198
3.2.2. Трансформації зайнятості етноменшин	205
3.2.3. Мобілізація фінансового потенціалу розвитку соціальної сфери регіону.....	209
3.2.4. Підготовка педагогічних кадрів для поліетнічного регіону	222
3.3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.....	224
3.3.1. Концептуальні засади реформування соціальної сфери територіальних громад.....	224
3.3.2. Проблеми та пріоритети консолідації освітньої мережі.....	230
3.3.3. Організаційно-інституційне та фінансове забезпечення системи охорони здоров'я	236
3.3.4. Сучасні тренди реформування мережі закладів культури	244
3.3.5. Удосконалення соціального захисту населення територіальних громад	249
3.4. Вплив внутрішнього переміщення на розвиток територіальних громад.....	255
3.4.1. Можливості та проблеми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в територіальні громади.....	255

3.4.2. Перспективи інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні	271
3.4.3. Проблеми соціально-економічного становища внутрішньо переміщених осіб	275
3.4.4. Механізми використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб як ресурсу розвитку	289
РОЗДІЛ 4. ПРАВОВЕ ПОЛЕ ДОСЯГНЕННЯ БАЛАНСУ МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ ЕФЕКТИВНІСТЮ ТА СОЦІАЛЬНОЮ СПРАВЕДЛИВІСТЮ	300
4.1. Правове забезпечення досягнення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю	300
4.1.1. Економічний вимір проблем досягнення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю	300
4.1.2. Міжнародні та європейські правові засади втілення принципу соціальної справедливості в економічні відносини	306
4.2. Правове забезпечення дотримання принципу справедливості в управлінні економікою	315
4.2.1. Реалізація принципу справедливості як основа вдосконалення правового забезпечення управління економікою	315
4.2.2. Справедливість оподаткування як чинник підвищення інвестиційної привабливості України	320
4.2.3. Правове забезпечення здійснення грошово-кредитної політики держави: особливості впровадження принципу справедливості	327
4.2.4. Принцип справедливості як основа формування системи господарсько-правових норм у сфері публічних закупівель	333
ВИСНОВКИ	339

ВСТУП

Монографію підготовлено за результатами реалізації програми “Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи” (керівник — академік НАН України Е.М. Лібанова). За цією програмою сім установ Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України протягом 2016—2018 рр. виконали 15 наукових проєктів.

Головною метою Програми визначено наукове обґрунтування стратегічних пріоритетів державної політики щодо виходу з економічної кризи та досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку.

Представлена монографія містить найсуттєвіші результати наукових проєктів, отримані упродовж періоду виконання Програми.

У **розділі 1** “Значення соціальної справедливості для розвитку людського потенціалу” розкрито феномен суперечливої єдності економічної ефективності та соціальної справедливості і висвітлено його роль як чинника функціонування та еволюціонування економічних систем. Виокремлено основні історичні форми співвідношення економічної ефективності й соціальної справедливості, акцентовано увагу на характеристиках співвідношення рівності та нерівності у критеріях соціальної справедливості. Визначено і охарактеризовано прийнятний ступінь економічної нерівності у контексті соціальної справедливості та забезпечення сталого людського розвитку. Показана роль соціалізації та десоціалізації розвитку соціально-трудової сфери у формуванні економічної нерівності. Відображені соціально-демографічні передумови активізації людського потенціалу в Україні. Обґрунтовано зростання значущості людського потенціалу в сучасному економічному розвитку. Досліджено сучасні демографічні передумови формування людського потенціалу в його кількісній та якісній визначеності. Охарактеризовано провідні соціально-демографічні чинники збереження й нарощування людського потенціалу, у тому числі економічні імперативи демографічного старіння та створення умов для активного соціального залучення літніх людей. Громадське здоров’я розглянуто як необхідна умова економічного зростання та гармонійного розвитку, життєво важливий елемент відновлювального процесу у посткризовий період. Обґрунтовано роль інституту сім’ї в умовах сучасної економічної кризи та військово-політичної нестабільності, актуальні напрями реалізації сімейної політики, зокрема упередження бідності, матеріальну підтримку сімей із дітьми, створення можливостей поєднання зайнятості й народження дітей. Міграційну ситуацію розглянуто крізь призму економічних і політичних подій, які відбуваються

в Україні протягом усіх років незалежності. Проаналізовано чинники нових міграційних тенденцій, зокрема появу нової когорти внутрішніх мігрантів — внутрішньо переміщених осіб (ВПО), та комплекс проблем щодо їхньої інтеграції у нових місцях поселення. Охарактеризовано ключові тенденції у трудових міграціях українських громадян (зростання масштабів трудової міграції, перехід тимчасової зовнішньої міграції у постійну форму, переорієнтація українських заробітчан на країни ЄС) та освітній міграції.

Авторський колектив розділу: О.О. Балакірева, канд. соціол. наук; В.В. Близнюк, канд. екон. наук; Т.О. Гнатюк, канд. політ. наук; А.А. Гриценко, чл.-кор. НАН України, д-р екон. наук, проф.; Б.О. Крімер, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; І.О. Курило, д-р екон. наук, проф.; О.В. Позняк, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; Н.О. Рингач, д-р наук з держ. управл.; Л.І. Слюсар, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; В.В. Черніченко, канд. екон. наук; О.Л. Яременко, д-р екон. наук.

У розділі 2 “Механізми подолання суперечностей між економічною ефективністю та соціальною справедливістю” визначено принципи розподілу соціальної відповідальності та висвітлено питання становлення медіум-класу в процесі соціального розвитку і подолання суперечностей між економічною ефективністю та соціальною справедливістю. Зокрема, медіум-клас представлено як протосуб’єкт інформаційно-мережевої економіки. Сформульовано об’єктивні передумови та імперативи його становлення. Охарактеризовано трансформацію інституційних меж середнього класу під впливом цифровізації. Обґрунтовано роль соціального діалогу у контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності. Ключовим механізмом забезпечення балансу розподілу соціальної відповідальності визначено публічно-приватне партнерство. Запропоновано інструменти активізації бізнес-інститутів у забезпеченні балансу розподілу соціальної відповідальності. Приділено увагу питанням цифрової комунікації у контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності. Окрему частину цього розділу присвячено обґрунтуванню механізмів забезпечення сталого людського розвитку, побудованих на основі завдань, сформульованих у процесі адаптації глобальних Цілей сталого розвитку для України. Окреслено модель реалізації політики сталого розвитку і визначено універсальні та специфічні механізми виконання поставлених завдань. Показаний взаємозв’язок економічного та соціального у політиці сталого людського розвитку, акцентовано увагу на ролі інформаційно-комунікаційних технологій у її забезпеченні.

Авторський колектив розділу: Т.І. Артьомова, д-р екон. наук; Т.В. Бурлай, канд. екон. наук; А.А. Гриценко, чл.-кор. НАН України, д-р екон. наук, проф.; Л.П. Гук, канд. екон. наук; О.Г. Дідківська, канд. екон. наук; В.Л. Жажовська, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; Т.А. Заяць,

д-р екон. наук, проф.; В.П. Звонар, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; Е.М. Лібанова, акад. НАН України, д-р екон. наук, проф.; О.В. Макарова, чл.-кор. НАН України, д-р екон. наук, старш. наук. співроб.; І.М. Новак, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; М.В. Откидач, головн. економіст; Н.П. Ситнікова; О.М. Хмелевська, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; О.Л. Яременко, д-р екон. наук.

Розділ 3 “Збалансованість економічної ефективності і соціальної справедливості в окремих секторах” містить визначення та характеристику соціально-економічних ознак кризового стану промисловості України. У ньому викладений методичний підхід до оцінювання економічної ефективності та соціальної справедливості у промисловості. Один із підрозділів присвячено питанням соціально-економічного розвитку поліетнічного регіону: розкрито проблеми розвитку соціальної інфраструктури поліетнічних регіонів і прикордонних ринків праці, зокрема питання мобілізації фінансового потенціалу їх розвитку, трансформації зайнятості етноменшин, підготовки педагогічних кадрів для поліетнічного регіону. Висвітлено питання розвитку соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, сформульовано концептуальні засади реформування соціальної сфери територіальних громад, розкрито проблеми та визначено пріоритети консолідації освітньої мережі. Обґрунтовано організаційно-інституційні та фінансові механізми забезпечення системи охорони здоров’я, показано сучасні тренди реформування мережі закладів культури, сформовано пропозиції щодо удосконалення соціального захисту населення територіальних громад.

Як особливу категорію населення у контексті забезпечення соціальної справедливості виділено ВПО. Виявлено вплив цього контингенту населення на розвиток територіальних громад, визначено можливості, проблеми та перспективи інтеграції ВПО у громади, що їх приймають. Докладно проаналізовано проблеми соціально-економічного становища ВПО, запропоновано механізми використання їхнього потенціалу як ресурсу розвитку.

Авторський колектив розділу: О.І. Амоша, акад. НАН України, д-р екон. наук, проф.; В.П. Антонюк, д-р екон. наук, проф.; Л.Я. Бенювська, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; Г.Г. Білак, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; І.М. Гринчишин, канд. екон. наук; М.С. Дороніна, д-р екон. наук, проф.; А.Р. Дуб, канд. екон. наук, доц.; О.В. Іщенко, пров. економіст; М.О. Карп’як, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; О.Ю. Касперович, голов. економіст; М.О. Кизим, чл.-кор. НАН України, д-р екон. наук, проф.; О.М. Леванда; Л.М. Логачова, канд. екон. наук, доц.; О.М. Луцків, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; М.В. Максимчук, д-р екон. наук, старш. наук. співроб.; Д.Г. Михайленко, канд. екон. наук, доц.; О.Ф. Новікова, д-р екон. наук, проф.; О.В. Панькова, канд.

соціол. наук, доц.; М.М. Пітюлич, д-р екон. наук, старш. наук. співроб.; Н.М. Попадинець, наук. співроб.; С.В. Сембер, канд. екон. наук, доц.; І.Б. Семігуліна; К.А. Сочка, канд. екон. наук, старш. наук. співроб.; Н.В. Стежко, д-р екон. наук, доц.; І.З. Сторонянська, д-р екон. наук, проф.; О.О. Хандій, канд. екон. наук, доц.; С.Ю. Човрій, наук. співроб.; Л.Л. Шамілева, канд. екон. наук, доц.; А.Д. Шастун, канд. екон. наук; С.Л. Шульц, д-р екон. наук, проф.; Л.В. Щетініна, канд. екон. наук, доц.; І.В. Ярошенко, канд. екон. наук.

У розділі 4 “Правове поле досягнення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю” обґрунтовано економічний вимір проблем досягнення цього балансу. Розкрито міжнародні та європейські правові засади впровадження принципу соціальної справедливості в економічні відносини. Розкрито сутність принципу справедливості як основи вдосконалення правового забезпечення управління економікою. Обґрунтовано провідне значення дотримання справедливості оподаткування як чинника підвищення інвестиційної привабливості України. Надано характеристику правового забезпечення здійснення грошово-кредитної політики держави, розкрито особливості впровадження принципу справедливості для її реалізації, а сам принцип визначено як основу формування системи господарсько-правових норм у сфері публічних закупівель.

Авторський колектив розділу: Т.С. Гудіма, канд. юрид. наук; Р.А. Джабраїлов, д-р юрид. наук, доц.; О.Р. Зельдіна, д-р юрид. наук, проф.; В.К. Малолітнева, канд. юрид. наук; Ю.С. Rogozjan, канд. екон. наук; А.Є. Санченко, канд. юрид. наук, старш. наук. співроб.; В.А. Устименко, чл.-кор. НАН України та НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.

РОЗДІЛ 1. ЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

1.1. Співвідношення економічної рівності та нерівності у забезпеченні соціальної справедливості

1.1.1. Суперечлива єдність економічної ефективності і соціальної справедливості як чинник функціонування та еволюції економічних систем

Ефективність вимагає концентрації ресурсів і результатів виробництва в обмеженій кількості найефективніших суб'єктів, а соціальна справедливість — порівняно рівномірного розподілу ресурсів і результатів між усіма суб'єктами, включно із тими, економічна ефективність діяльності яких є низькою. Водночас існують зони перетину вимог ефективності і справедливості. З одного боку, економічна ефективність ґрунтується на використанні широкого кола суспільних активів, що мають ціннісно-інституційне походження і пов'язані з соціальною справедливістю (соціальний капітал, довіра, соціальна консолідація та стійкість суспільства до шоків, сукупна схильність до прийняття ризику). Тому довгострокова ефективність економіки, що функціонує і еволюціонує в умовах невизначеності, не може бути забезпечена без певного рівня соціальної справедливості. З іншого боку, ресурси, які суспільство виділяє і витрачає за критерієм соціальної справедливості, завжди обмежені наявним рівнем економічної ефективності, і суспільство у кожний момент часу має знаходити оптимальне співвідношення ефективності й справедливості.

Через це суттєвою теоретичною та практичною проблемою є визначення джерел справедливості: хто має бути постачальником ресурсів та послуг, що є умовами реалізації відповідних очікувань, — держава, ринки чи громадянське суспільство? Прихильники неоліберального підходу (Ф. Хайек, В. Репке, Т. Саррацин) вважають, що вільний рух ресурсів, капіталів і робочої сили зрештою створює найкращі умови для ефективного використання ресурсів, реалізації суспільних потреб та захисту тих груп населення, які цього потребують. Прихильники моделі соціально-орієнтованої економіки (Дж. Стігліц, А. Сен, Т. Аткинсон, Дж. Роллз) акцентують увагу на відсутності у ринковій системі механізмів автоматичного вирівнювання та перерозподілу доходів. Тому, на їхню думку, система має будуватися на соціальних критеріях та обмеженнях, які спрямовуватимуть ринкові сили у русло задоволення суспільних потреб, зокрема потреби у справедливості.

Нині дослідники різних шкіл і напрямів економічної науки багато уваги приділяють суперечностям в узгодженні критеріїв ефективності та справедливості у ході пристосування господарчих систем до умов глобальної нестабільності. Увагу привертає наявність певного соціально-деструктивного потенціалу інноваційного розвитку, що супроводжується зниженням попиту на людські ресурси та відповідним руйнуванням робочих місць¹. Учені, зорієнтовані на споконвічне значення змісту інститутів і соціальних цінностей (Дж. Стігліц, Д. Родрік), підкреслюють практичне значення врахування ціннісно-інституційних обмежень для вибору шляху модернізації країн, що відстали у своєму розвитку, та висловлюють сумніви щодо універсальної корисності стандартних рецептів Міжнародного валютного фонду (МВФ) щодо інституційних реформ².

Постає питання: чи можна взагалі не вважати завданням підвищення ефективності ринкових механізмів у країнах, які сьогодні перебувають на траєкторії ринкового переходу? Активна критика так званого Вашингтонського консенсусу без урахування стану реальних соціально-економічних та інституційних структур конкретної країни здатна знову завести реформи у глухий кут. У певному часовому інтервалі країна, що модернізується, незалежно від політичної риторики, змушена вирішувати передусім завдання розвитку національної економіки, її модернізації та реконструкції.

У науковій літературі недостатньо досліджений конкретно-історичний динамічний аспект оцінювання справедливості / несправедливості в економіці та суспільстві. Відома модель С. Кузнеця фіксує закономірності динаміки нерівності відповідно до тривалої динаміки продуктивності та технологічного розвитку, але ця модель не розглядає можливість регулярних коливань у середині довгострокових інтервалів. Видається доцільною спроба виокремити коливання у вимірах рівності / нерівності у зв'язку з іншими проявами циклічності соціально-економічного розвитку.

Ще одна проблема пов'язана з межами коректного отождоження справедливості та рівності в економіці. З термінологічної точки зору коректність такого отождоження є достатньо вузькою: далеко не будь-яка рівність є справедливою і не вся нерівність є несправедливою. Складність і структурованість соціальних систем вимагає певного рівня неоднаковості їхніх елементів за різними критеріями, які необов'язково суперечать умовам справедливості. Фактично стан суспільства за шкалою справедливості / несправедливості найчастіше оцінюють за допомогою індексу Джині, який іноді "приховує" суттєві події та умови.

¹ Atish G.R., Ostry J.D., Qureshi M.S. When Do Capital Inflow Surges End in Tears? *American Economic Review*. 2016. Vol. 106. No. 5.

² Ostry J.D., Loungani P., Furceri D. Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*. 2016. Vol. 53. No. 2. P. 38–41; Radelet S. Africa's Rise — Interrupted? *Finance & Development*. 2016. Vol. 53. No. 2. P. 6–11.

Для більшої адекватності дослідження комплементарної єдності ефективності та справедливості необхідно встановити ціннісно-інституційні та динамічні умови коректності аналізу. Це означає, що адекватний ступінь рівності, по-перше, залежить від ціннісно-інституційної основи економіки, по-друге, має складну залежність від фаз циклічного розвитку економіки. Оцінювання нерівності як справедливої або несправедливої не може бути абстрагованим від цих умов. Тобто для концептуального обґрунтування стратегії формування та розвитку соціальної ринкової системи в Україні необхідно розглядати економічну ефективність і соціальну справедливість як спряжені сутності у контексті локальних та глобальних трансформацій.

Проблема суперечності цілей ефективності і соціальної справедливості в суспільному розвитку загострюється щоразу, коли система підходить впритул до радикальних змін. Велика рецесія, яка різною мірою торкнулась більшості країн, істотно обмежує бюджетні ресурси, що можуть бути спрямовані на забезпечення соціальних гарантій. Водночас виконання звичних для населення соціальних функцій держави прямо впливає на рівень довіри в економіці, а відтак — на транзакційні витрати та ефективність використання ресурсів.

Нещодавно суттєве уточнення до такого підходу запропонував Насім Талеб. Він вважає, що багато стійких утворень та соціально-економічних форм на момент виникнення мали низьку ймовірність реалізації. Соціальні форми інноваційного характеру є результатом маловірогідного збігу обставин (чорний лебідь). Варто відзначити, що для Н. Талеба низька ймовірність не означає нульову. Все нове — наслідок порушення симетрії та рівноваги, тобто справедливості й еквівалентності, тому нерівність і несправедливість супроводжують виникнення стійкого нового у суспільстві.

Справедливість — це ступінь реалізації ціннісно детермінованих очікувань суб'єктів щодо їхнього статусу, доступу до суспільних ресурсів, праці й доходів, інших суттєвих умов їх життєдіяльності. Справедливість відображає рівень соціального порядку, що має мінімальну ентропію. Коли очікування суб'єктів, які виконують інституційні приписи, не збігаються з соціально-економічними реаліями, останні оцінюються як несправедливі, що підсилює ентропійні процеси в економіці. Проявом такої ентропії є зниження ймовірності інституційної поведінки, посилення схильності до опортуністичних практик, зниження довіри, відмова від спеціалізації та кооперації, перехід господарчої системи на нижчий рівень рівноваги.

Справедливість має два виміри — позитивний і негативний. Позитивний вимір орієнтований на рівний доступ членів суспільства до результатів функціонування господарчої системи. Негативний відображає вимогу рівномірного розподілу тягаря витрат і втрат для всіх членів суспільства за кризових або катастрофічних умов.

Є три зовнішні умови досягнення соціальної справедливості (зовнішніми у тому сенсі, що вони не залежать від змісту справедливості як такої): загальноекономічна та соціальна інфраструктура, соціально-економічні інститути, система логістики. Якщо у суспільстві такі умови не створені або є недостатніми, то справедливість не може бути досягнута, незважаючи на декларації та формальні гарантії держави. Інфраструктура має забезпечувати фізичні можливості зберігання, транспортування та розподілу тієї частини валового внутрішнього продукту (ВВП), які суспільство спрямовує на потреби вразливих верств населення. *Інститути*, санкціонуючи благодійність і соціальні гарантії для бідних груп населення, не мають паралізувати стимули автономного функціонування домогосподарств, вони повинні встановлювати правила та норми соціального захисту. Універсальною системою логістики є ринок, тому руйнування ринку під гаслами боротьби зі спекулянтами та захисту бідних породжує неприйнятні ризики для забезпечення хоча б мінімально справедливого рівня споживання.

Названі три умови мають обмеження з боку ефективності — як у широкому, так і у вузькому сенсах. Широкий сенс ефективності охоплює як безпосередньо обсяг вироблених товарів та послуг, так і відтворення інститутів та цінностей, що люди вважають обов'язковими умовами власного соціального існування. В умовах інституційно-ціннісної деструкції поняття справедливості набуває формального характеру. У вузькому сенсі ефективність — це рівень ВВП на одного зайнятого в економіці (національна продуктивність) або на одиницю спожитих ресурсів. Обидва сенси ефективності призначають економічним результатам виробництва роль обов'язкової передумови забезпечення справедливості в економіці й суспільстві. Якщо економіка не може забезпечити інфраструктурно-логістичні механізми досягнення суспільної справедливості, то сама справедливість стає популістським лозунгом.

Можна виокремити декілька рівнів господарчої системи, де зв'язок між ефективністю та справедливістю є відчутним. По-перше, це рівень структурування соціально-економічної реальності за широко відомим принципом “піраміди потреб” А. Маслоу, згідно з яким справедливість — своєрідна розкіш, яку суспільство може собі дозволити лише на певному рівні задоволення базових потреб людини. Така концепція найкраще узгоджена з неокласичним баченням, відповідно до якого розподіляти та перерозподіляти можна лише те, що реально вироблено економікою. Що більший ВВП, то більшою є його частина, яку спрямовують на досягнення цілей соціальної справедливості. Тому власне економіка є соціально нейтральною, а її потенційний внесок у справедливість полягає саме в економічній ефективності.

Заперечення проти такого підходу пов'язані з відсутністю гарантій спрямування достатньої частини ВВП на цілі соціальної справедливості.

ті. Економіка, побудована на принципах соціальної байдужості, може автоматично орієнтуватися на відтворення цих принципів у всій системі функціонування суспільства. Але економіка існує не у вакуумі, а в певному соціально-культурному та ціннісно-інституційному середовищі, тому принципи соціальної нейтральності економіки можуть себе виправдовувати як умова достатньої її ефективності лише у обмежених часових інтервалах і в обмеженому соціальному просторі. Дж. Стігліц зазначає: “Правила гри мають значення не лише для ефективності економічної системи, але також і для розподілу. Погані правила ведуть до менш ефективної економіки і до більш розділеного суспільства”³.

Розуміння розвитку економіки як процесу незворотних змін допомагає знайти особливе місце справедливості як еволюційного чинника. Справедливість не лише має власний конкретно-історичний зміст, що прив’язує її до технологічного й інституційного рівня розвитку господарчої системи, але є також інструментом еволюційних змін.

Масові інституційні зрушення в національній економіці неможливі, якщо вона виглядає ефективною порівняно із зовнішніми конкурентами і справедливою в очах більшості населення. Порушення першої умови інституційної стабільності проявляє себе через обмеження доступу країни до ресурсів, ринків і технологій зовнішніх конкурентів, а порушення другої означає втрату легітимності через зростання нерівності до незвичних (неприйнятних) масштабів. Утрата державою довіри населення спричиняє різке розширення варіативного простору інституційних змін. Несправедливість, яку відчують широкі маси населення, — це, у певному сенсі, інструмент еволюції соціальних форм.

Інститути — це звичні (найпоширеніші) норми й стандарти діяльності, пов’язаної з розподілом, рухом та використанням економічних ресурсів. Справедливість і звичність соціальних форм пов’язані: звичне виглядає справедливим частіше за незвичне. Оскільки інституційний вид еволюції означає зміни звичних для більшості людей форм життєдіяльності, очевидно неможливо частіше, ніж один раз на 50 років, істотно змінювати інституційну систему суспільства, тобто цілісну систему визнаних усіма правил і способів господарської поведінки. Інакше будуть підірвані природно-соціальні механізми передання досвіду й навичок від одного покоління до іншого, відповідно, відбудеться руйнування соціуму.

Сьогодні в світовій економіці зростає частка постіндустріального укладу. Це призводить до того, що постіндустріальні технології починають впливати на інституційні трансформації у сфері розподілу повноважень між державою, корпораціями та домогосподарствами, передовсім

³ Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему: пер. с англ. М.: Эксмо, 2015. 512 с.

через модифікацію норм і стандартів їх взаємодії. І хоча постіндустріальні технології походять із індустріальної системи, залежать від неї та продовжують історичні траєкторії розвитку виробничих сил, що склалися багато століть тому, їхній соціальний потенціал (як конструктивний, так і деструктивний) є безпрецедентно потужним.

Виникнення нових ступенів свободи, нових соціально-економічних ризиків, нових вимірів соціальної конфліктності породжує сильні інституційні ефекти (аж до тенденції мережевої деінституціоналізації господарського життя). Це сприяє зростанню загальної невизначеності цивілізаційного рівня, через що статус справедливості як критерію ухвалення відповідальних рішень на державному, корпоративному та індивідуальному рівнях знижується.

Крім постіндустріальних чинників, на комплементарність економічної ефективності та соціальної справедливості сильно впливають процеси глобалізації. Поточна конкурентоспроможність та глобальний статус країн залежать від економічної ефективності їхніх господарських систем та адекватності інституційного устрою. Відомі декілька глибоких конфліктів, що стимулюють інституційний пошук: конфлікт між корпораціями та державою; конфлікт між державою та громадянським суспільством; конфлікт між глобальною залежністю та відсутністю справжніх глобальних норм і правил співпраці, конкуренції та конфліктів.

Вимушена інституційна відкритість і пов'язана з нею інституційна конкуренція породжують інтенсивний процес формування, що суперечить стійкій природі інститутів як інструменту зняття невизначеності. Корпорації вже давно стали міжнародними, транснаціональними, глобальними, а держава за визначенням залишається національною. Спробою врівноважити глобальні впливи корпорацій відповідною силою держав є інтеграція у різних формах та на різних рівнях, розширення повноважень міждержавних інститутів. Критерії справедливості / несправедливості у цих конфліктних процесах відіграють, м'яко кажучи, не першу роль. Тому соціальні ризики реформ, орієнтованих на глобальні процеси, в умовах кризових явищ і нестійкого зростання в Україні можуть набувати критичного характеру. Обмеження прийнятних соціальних ризиків згори має бути обов'язковим елементом національної стратегії соціально-економічного розвитку.

Таким чином, існує певний зв'язок між справедливістю / несправедливістю та довгостроковою стабільністю соціально-економічної системи. Стан масової несправедливості передуватиме інституційним трансформаціям. Несправедливість як рефлексивність інституційної системи через суспільну свідомість дає можливість її перетворення шляхом реформ на справедливую, тобто таку, що відповідає цінностям. Якщо скористатися

термінологією В. Франкла⁴, несправедливість як актуальне буття *цінностей переживання* через реалізацію *цінностей створення* веде суспільство до нової інституційної структури.

Важливу роль у позитивному внеску чинника справедливості в довгострокову стабільність відіграють соціальні ліфти: якщо вони ефективні, то справедливість, економічна ефективність і стабільність певний час ідуть разом. В умовах відкритості ієрархічного виміру господарської системи, з одного боку, виникає можливість виокремлення інноваційно-інституційного статусу як вищого, ніж просто робітника або споживача, з іншого — він не сприймається як несправедливий і тому забезпечує потрібний рівень довіри, що є передумовою інвестиційної активності. Об'єктивно інвестор має вищий суспільно значущий статус, ніж споживач: це і справедливо (він більше працює і ризикує), і ефективно — більша частка сукупного доходу витрачається на приріст суспільного багатства.

Найпотужнішими соціальними ліфтами є якісна та доступна освіта, науково-дослідна та інноваційна складова господарчої системи, раціональна бюрократія. На початковому етапі розгортання чергової кондратьєвської хвилі ефективність соціальних ліфтів є максимальною, але, частіше за все, знижується на наступних етапах. Якщо за допомогою механізмів політичної демократії та соціальної держави вдається забезпечити порівняно стійку ефективність соціальних ліфтів, то соціально-економічна система здатна підтримувати необхідний рівень справедливості шляхом інституційних реформ. Якщо ж соціальні ліфти втрачають свою ефективність, то кондратьєвська інституційна циклічність отримує інструмент для конфліктних форм реалізації у вигляді соціальної нестабільності, конфліктів і катастроф.

Таким чином, умови підтримання достатнього рівня соціальної справедливості та інституційної стабільності суспільства (якісна й доступна освіта, високий статус науки та інновацій, відкрита раціональна бюрократія, політична демократія) збігаються з умовами ефективності економіки, її стабільного тривалого зростання.

Суттєвий взаємозв'язок між справедливістю та ефективністю можна побачити у контексті антициклічного регулювання. Оптимальна керування антициклічність сприяє їх позитивній взаємодії, а стихійну проциклічність функціонування економіки супроводжує негативне взаємопідсилення падіння ефективності й зростання нерівності. Це обумовлено тим, що недостатньо конкурентоспроможні прошарки населення мають найменші можливості адаптації до кризового падіння своїх доходів та зайнятості: у них відсутні фінансові амортизатори у вигляді збережень у той

⁴ Франкл В. Человек в поисках смысла: сборник: пер. с англ. и с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 223.

час, коли людський капітал знецінюється дуже швидко, а попит на їхню працю стає обмеженим.

Навіть на стадії виходу економіки з кризи можуть виникати остаточні ефекти запізнення позитивної динаміки доходів і зайнятості для соціальних аутсайдерів унаслідок структурних і технологічних зрушень та жорсткіших інституційних умов доступу до ринку праці, уведених під гаслом боротьби з тіньовою зайнятістю. Якщо гранична соціальна ефективність використання ресурсів у нових інституційних умовах буде нижчою (що цілком імовірно на перших етапах інституційної реконструкції), то зростання зайнятості у легальному секторі не зможе компенсувати втрати тіньового. Тому, з точки зору забезпечення належної комплементарності, ефективності та соціальної справедливості, боротьба з тіньовою економікою повинна мати характер не короткострокових жорстких заходів, а довгострокової національної стратегії. Лише розуміючи системний характер макроекономічного регулювання, соціальної політики та заходів з детінізації економіки, можна досягти цілей стійкого соціально-економічного розвитку.

Тобто соціальна цінність антициклічного регулювання полягає в тому, що воно дає суспільству можливість практичного поєднання соціальних та економічних критеріїв ефективності державного управління. Проциклічність економічних процесів природним чином сприяє зростанню нерівності, внаслідок чого періоди зростання все більш скорочуються, кризи стають усе глибшими, а соціальні прояви збільшення нерівності — ще небезпечнішими.

“Здорові державні фінанси” не є достатньою умовою переходу економіки на траєкторію зростання. Як відзначають фахівці МВФ, у середньому консолідація бюджету на 1 % ВВП спричиняє зростання довгострокового безробіття на 0,6 в. п., підвищуючи при цьому значення коефіцієнта Джині на 1,5 в. п. за п’ять років⁵. Питання про причини таких ефектів залишається дискусійним: це неспроможність неоліберальної моделі економіки як такої, чи ефекти обмежених поточних помилок державної політики та рекомендацій міжнародних інститутів? Тим більше, що МВФ останнім часом відмовляється від “зайвого фанатизму” у процесах оздоровлення державних фінансів, підкреслюючи, що така політика має передбачати використання середньо- та довгострокових заходів, що не гарантують миттєвого результату⁶.

Яскравим проциклічним чинником, що знижує рівень справедливості, є зовнішні запозичення. Звичайно доступ до них максимально ускладнюється саме тоді, коли потреба в них є найгострішою. Крім того, пов’язана із зовнішніми запозиченнями вимога бюджетної консолідації

⁵ Ostry J.D., Loungani P., Furceri D. Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*. 2016. Vol. 53. No. 2. P. 38—41.

⁶ Там само.

безпосередньо спричиняє скорочення соціальних витрат держави, що боляче б'є по найбідніших групах населення. Виникає додатковий ендогенний провал попиту, який майже автоматично погіршує стан бюджету. У цих умовах держава має знаходити баланс між дотриманням вимог співробітництва із зовнішніми кредиторами та внутрішнім соціальним тиском, маючи на увазі не тільки зовнішні прояви, а й прихований потенціал. Зниження довіри до держави може бути неочевидним, хоча суспільні втрати зростатимуть.

Сьогодні суверенітет держави проявляється у здатності віднайти баланс між умовами інтеграції у зовнішній технологічний, ринковий та інституційний простори і відповідальністю перед країною та її народом. Якщо внутрішня довіра є достатньою, то держава має стійкіші зовнішні позиції, зокрема щодо зовнішніх кредиторів. Невизначеність щодо умов зовнішнього доступу до ресурсів і ринків компенсується внутрішньою консолідацією держави та населення, а “електоральний цикл” економічної кон'юнктури стає більш згладженим, що є позитивним внеском соціальної справедливості у довгострокову економічну ефективність.

Велику небезпеку для комплементарної єдності ефективності та справедливості становлять нерегулярні кризові явища (шоки) різного походження. Особлива небезпека полягає в тому, що вони погано ідентифікуються у рамках чинної парадигми економічної науки і практики, тому найчастіше держава вдається до термінових заходів із позицій здорового глузду. Але здоровий глузд — це концентрований досвід успішних або помилкових дій у минулому. Якщо ж кризова ситуація є унікальною, то використання попередніх алгоритмів може ускладнювати вихід із кризи. Прикладом неадекватних дій в умовах шокового падіння економіки можуть слугувати антиінфляційні заходи Національного банку України у 2014—2015 роках, коли криза в економіці країни набула характерних ознак стагфляції. Фактична політика монетарного стиснення, коли прогностичні показники динаміки грошових агрегатів (які вже врахували кризове падіння економіки та прискорення інфляції) не були досягнуті, не змогла зупинити внутрішнє знецінення національної валюти, але сприяла затягуванню падіння зі всіма негативними соціальними наслідками.

Свого часу Фома Аквінський відобразив у понятті *справедливої ціни* зв'язок економічної справедливості та соціального статусу суб'єктів обміну: ціна справедлива, якщо вона для учасників обміну забезпечує рівень споживання, який відповідає їхньому статусу у суспільстві. Тобто ціноутворення — це інобуття вертикально структурованого суспільства, яке відтворюється в актах горизонтального ринкового обміну. Сьогодні вкрай небезпечною зоною перехрещення ціноутворення та статусного порядку української економіки стають комунальні тарифи, зокрема можливість їх оплати.

Борги населення можуть бути врегульовані у судовому порядку, включаючи і відчуження житла. Однак це породжуватиме крайній ступінь відторгнення людини. Дах над головою нині є обов'язковим атрибутом будь-якого соціального статусу. Втрата житла — це його повна втрата. Але рівень комунальних платежів, пов'язаних із утриманням житла, фактично вже перевищує сукупні доходи багатьох домогосподарств. Водночас витрати на харчування вищі за 50 % доходів домогосподарств в Україні, тому перед останніми постає дилема: різко скоротити рівень споживання до напівголодної норми або втратити житло. Тому чинні тарифи та ціни, оскільки вони не забезпечують підтримання статусу, більшість населення сприймає як абсолютно несправедливі.

Кожного разу, коли координаційного потенціалу ринкових інститутів бракує для відтворення системи статусів, суб'єкти здійснюють обміни на підставах економічної сили, що нівелює значення чинників довіри та справедливості. І держава, і міжнародні інститути, і глобальні транснаціональні компанії (ТНК) схильні прямо втручатися у розподіл ресурсів для підвищення власного статусу і посилення економічної влади. Унаслідок цього потенціал регулювання ринкової конкуренції послаблюється. Така економічна модель формально залишається ринковою та ліберальною, але вона позбавлена важливих “вбудованих” соціальних стабілізаторів, що свідчить про необхідність нової хвилі соціально-економічних реформ.

Суттєвою умовою, яка впливає на досягнення критерію еквівалентності, є умова інформаційної симетрії / асиметрії. У зоні перетину ефективності і справедливості інформаційна асиметрія негативно впливає і на ефективність ринків загалом, і на ступінь справедливості актів обміну. Тобто зв'язок ефективності і справедливості здійснюється через канал інформаційної симетрії / асиметрії. Подолання асиметрії одночасно сприяє і ефективності, і справедливості.

1.1.2. Історичні форми співвідношення економічної ефективності й соціальної справедливості

У дослідженні соціальної справедливості необхідним є широкий підхід, заснований на логіко-історичній методології, що зобов'язує звернутися до витоків стосунків індивіда і суспільства, розвиток яких посідає вихідне положення у всіх сучасних соціально-економічних утвореннях і процесах. Таким витоком є сумісно-розділена праця, яка одночасно породжує, з боку роздільності, людину, а з боку сумісності (спільності), суспільство. Це доведено теоретично і підтверджено практично⁷.

⁷ Гриценко А. Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание. Saarbrücken (Deutschland): LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. 516 с.

Сумісно-розділена праця в історичному розвитку досягає рівня взаємовідносин ринку, що представляє сторону роздільності, і держави, яка представляє сторону спільності. У цьому взаємовідношенні ринок є механізмом узгодження приватних інтересів, а держава за призначенням уособлює і представляє спільний інтерес усіх членів суспільства. Це різні взаємодоповнювані функції, які не можуть заступати одна одну. Тому дискусії щодо більшої чи меншої участі держави в економіці є теоретичною аберацією — викривленням, яке неадекватно відображає економічні реалії. Спочатку ринкові суб'єктивно приписують здатність вирішувати всі проблеми, а потім з'ясовують, що багато чого він зробити не може. Тоді це називають провалами ринку. Насправді ринок і держава виконують власні специфічні, незамінні і доповнювальні функції. Сформульоване положення має бути предметно враховано у дослідженні взаємозв'язку економічної ефективності і соціальної справедливості.

Оцінювання економічної ефективності базується на зіставленні економічного результату і витрат на його одержання. Вартісна форма результату і витрат у ринковому господарстві створює можливість кількісного узагальненого оцінювання такого співвідношення. Але, як правило, поза увагою залишається те, що результат імпліцитно включає мету господарської діяльності. У ринковій економіці для фірми метою економічної діяльності є прибуток, для національної економіки в цілому — національний дохід. Але за межами ринкової економіки мета діяльності є іншою, тому і результат описується іншими категоріями. Відповідно, іншим є співвідношення ефективності й справедливості.

Справедливість є також історичною категорією. Наприклад, у роботодавницькому суспільстві питання справедливості щодо рабів не виникає, воно стосується тільки громадян, хоча із загальнолюдської точки зору це несправедливо.

Якщо критерієм ефективності є співвідношення результату і витрат (потрібно тільки результат визначати відповідно до історичних цілей господарської діяльності), то і справедливість повинна мати такий загальний критерій, визначений із урахуванням історичної форми розвитку суспільства.

Критерій є певною мірою явища чи процесу. “Міра, — писав Г. Гегель, — є перш за все *безпосередньою* єдністю кількісного і якісного... У мірі з'єднані абстрактно виражені якість і кількість”⁸. Для визначення якості важливо, щоб критерій відповідав суті явища. Процес вимірювання передбачає кількісну характеристику певної якості, він завжди є порівнянням з еталоном, ототожненням з його певною кількістю. Логіка цього процесу така: ототожнення — відмінність — рівність. Оціню-

⁸ Гегель Г. Наука логики. Т. 1. М.: Мысль, 1970. 501 с.

вання справедливості також відповідає цій логіці, тому рівність завжди є абстрактним моментом справедливості. Наприклад, рівність громадянських прав є вихідним моментом соціальної справедливості.

Справедливість охоплює об'єктивні відносини і їхню суб'єктивну оцінку відповідно до певного критерію. При цьому критерій справедливості може бути не усвідомленим. Тоді справедливість стає почуттям справедливості, основою якого є певний ґештальт.

Вивчення історичних форм співвідношення економічної ефективності і соціальної справедливості передбачає також диференціацію критеріїв ефективності та справедливості відповідно до місця і ролі основних структурних елементів системи в її загальній архітектоніці. Наприклад, метою фірми у ринковій економіці є прибуток, а метою домогосподарства — задоволення споживчих потреб. Відповідно модифікуються критерії ефективності функціонування цих економічних структур і критерії справедливості.

У первісних формах суспільства метою господарювання було забезпечення відтворення громади. Відповідно ефективною формою господарювання була та, яка найкращим чином вирішувала це завдання. В умовах постійної боротьби за виживання це було можливим за рівнозабезпечувального розподілу продуктів праці. Одночасно це було найефективнішим шляхом, бо давало можливість зберегти усіх членів громади, і найсправедливішим, бо їх забезпечено предметами споживання відповідно до їхніх потреб виживання. На цьому шаблі розвитку суспільства господарська ефективність і соціальна справедливість є відмінностями, тотожними в своїй реалізації.

Підвищення продуктивної сили праці, пов'язане з удосконаленням її знарядь, до рівня, який виходить за межі простого відтворення, дало змогу використовувати працю інших людей для створення продукту. Це уможливило існування патріархального рабства, коли підвищення ефективності господарювання досягали за рахунок формального заперечення соціальної справедливості, бо раб не був рівноправним членом громади. Але реально у відтворювальному господарському процесі його положення мало відрізнялося від положення вільних членів громади. Подальше зростання продуктивної сили праці й підвищення ефективності господарювання призвело до перетворення формального заперечення соціальної справедливості у реальне. Це відбулось разом із формуванням класичного рабства.

Суперечність між господарською ефективністю і соціальною справедливістю в умовах рабства з розвитком і ускладненням засобів виробництва набувала гострого характеру і ставала перешкодою подальшому підвищенню ефективності. Був необхідним пошук нових форм співвід-

ношення ефективності і справедливості, у результаті чого виник колонат. Він був ефективнішою формою господарювання, бо колони були зацікавлені в результатах праці, і справедливішою за рабство, адже колони посідали проміжне положення між рабами і вільними⁹.

Колонат є історично проміжною ланкою. Класичною формою наступного щабля розвитку співвідношення господарської ефективності і соціальної справедливості є феодалізм, базований на продуктивній ренті, що є економічною формою реалізації залежності селянина від феодала. Але в процесі господарювання селянин, на відміну від раба, операційно є самостійним, що сприяє підвищенню ефективності господарювання і є також справедливим за рабство. Відповідно до цього устрою справедливо, якщо селянин своєю працею створює для себе необхідний продукт, достатній для нормального задоволення власних потреб за наявного рівня розвитку виробництва, а частину продукту віддає феодалу, який забезпечує захист землі від чужих посягань.

Сама ефективність розпадається на дві складові: ефективність для селянина вимірюється відношенням продукту, який залишається у його розпорядженні, до його витрат праці. А ефективність для феодала вимірюється відношенням продуктової ренти до ресурсів, якими він володіє: кількості землі і селян, що на ній працюють. Це принципово різні вирази ефективності, які ще не одержали підсумкової вартісної оцінки. В одному випадку це ефективність праці, в іншому — ефективність власності. Відповідно диференціюються й уявлення про справедливість, адже суб'єкти праці і власності лише віддзеркалюють об'єктивні відношення і відповідний соціальний статус.

В уяві феодала ефективно і справедливо залишати селянину тільки ту частину створеного продукту, яка забезпечить його спроможність далі працювати на свого сюзерена. Весь інший продукт належить феодалу. В уяві селянина ефективно і справедливо, якщо він буде поступатися феодалу тільки тією часткою продукту, яка необхідна для забезпечення зовнішніх умов його праці, пов'язаних з безпекою. Кожен готовий поступитися часткою продукту як умовою власного існування. Об'єктивною межею, близько якої коливаються можливості привласнення результатів праці різними інституційними суб'єктами, є необхідний продукт, що забезпечує нормальне відтворення робочої сили. Саме тут точиться боротьба за справедливість.

Розвиток товарно-грошових відносин і формування капіталізму як цілісної ринкової системи надає проблемі співвідношення ефективності і справедливості завершеного характеру. Тепер ефективність має чітку кількісну визначеність і є критерієм якості господарювання, а соціальна

⁹ Кузищин В.І. Колонат. URL: <http://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/062/943.htm>

справедливість отримує власне підґрунтя, бо вперше в історії всі громадяни суспільства формально набувають рівних прав. Це стає вихідним принципом справедливості, який має бути проведений крізь усю систему соціально-економічних відносин.

Основні інституційні постаті капіталістичної системи — капіталіст і найманий працівник — формально є рівноправними власниками своїх товарів: засобів виробництва і робочої сили. Вони здійснюють обмін за ринковими законами, і кожен отримує вартість свого товару. Рівність у формально-юридичному відношенні та еквівалентність обміну в економічному сенсі збережені. Це і є економічним підґрунтям справедливості.

Подальше використання власником придбаних чинників виробництва приносить йому прибуток, який є за природою виникнення його власністю. Це також справедливо. Але для ведення бізнесу необхідно створити умови для забезпечення виконання контрактів, спільних потреб усіх членів суспільства. Ці функції за своєю природою має виконувати держава, яка несе відповідні витрати. Отже частина створеного додаткового продукту має бути спрямована на забезпечення виконання цих функцій. Стосовно функцій держави панують підходи, що ґрунтуються на емпіричних узагальненнях і відповідних класифікаціях. Вони представлені як переліком декількох функцій у підручниках з економіки, так і практичними підходами, втіленими у сотнях функцій, представленими відповідними статтями державного бюджету. Дійсно, функції держави можуть бути диференційовані до будь-якого рівня конкретності використання бюджетних коштів. Тим необхіднішим є науковий підхід до їх узагальненого розуміння, оснований на представленні функцій держави як способів реалізації її сутності. Держава в економічному сенсі є одиничним втіленням спільних (суспільних) економічних інтересів громадян.

У процесі господарювання індивіди й суб'єкти господарювання мають різні (це стосується і спільних) економічні інтереси. Але інтерес не існує без суб'єкта. Тому загальні інтереси учасників господарського процесу мають бути представлені як інтерес певного суб'єкта, яким є держава. Вона повинна, з одного боку, виражати спільні інтереси громадян і їх економічних об'єднань у процесі господарювання. З іншого боку, — вона представляє ці інтереси перед іншими суб'єктами. Це впливає із суті держави в демократичному суспільстві як виразника інтересів суспільства в цілому. При цьому держава у цій функції є єдиним суб'єктом і монополістом. Звідси походить *перша* економічна *функція* держави як монопольного виразника і представника економічних інтересів суспільства в цілому, що має дві складові: 1) *вираження* загальних економічних інтересів суспільства (громадяни і суб'єкти господарювання виражають свої інтереси через державу); 2) *представлення* цих загальних інтересів у відношеннях до інших окремих суб'єктів.

Конкретизація загальних економічних інтересів членів суспільства — це перехід до другої сутнісної економічної функції держави. Спільні інтереси громадян і суб'єктів господарювання ґрунтуються на загальних потребах. Тому держава як виразник і представник загальних інтересів суспільства має виконувати *другу функцію* задоволення економічних потреб суспільства як цілого: 1) виробництва суспільних товарів і послуг (оборона, транспортна інфраструктура, підтримка науки, освіти, культури та ін.); 2) економічного регулювання. Економічне регулювання (антимонопольне, грошово-кредитне тощо) також є суспільним благом, яке задовольняє суспільні потреби з забезпечення умов справедливої конкуренції, стабільності грошової одиниці та ін.

Забезпечення загальних інтересів суспільства державою відбувається у певному інституційному середовищі. Економічні інтереси суспільства як цілого й інтереси окремих громадян і суб'єктів господарювання не співпадають безпосередньо. Вони поєднуються через складну і внутрішньо суперечливу систему економічних відносин. Наприклад, всі зацікавлені в розвитку системи доріг, але безпосередньо кожен громадянин і суб'єкт господарювання об'єктивно зацікавлений у менших податках. Існує суперечність між інтересами громадянина чи суб'єкта господарювання як окремої економічної одиниці та їхніми інтересами як членів суспільства. Економічна політика держави повинна знаходити адекватні форми виходу з таких суперечностей через податкову систему, державні капіталовкладення, соціальні трансфери тощо.

Безпосередньо інтереси суспільства як цілого і інтереси окремого громадянина або суб'єкта господарювання не співпадають і навіть суперечать один одному, тому виникає необхідність у виконанні державою *третьої функції* захисту суспільних інтересів: 1) контролю за дотриманням установлених правил і норм економічної діяльності; 2) здійснення економічних санкцій у випадку порушення встановлених правил і норм економічної діяльності.

Здійснення цих *трьох функцій* забезпечує реалізацію економічної суті держави як економічного агента суспільства, тому вони є основними. Всі інші функції, а їх може бути багато, виникають на цій основі і є похідними. Наприклад, функції забезпечення правової бази економічної діяльності, захисту конкуренції, перерозподілу доходу, коригування розподілу ресурсів, стабілізації економіки, оптимізації впливу зовнішніх екстерналій тощо.

Виконання цих функцій державою як виразником і представником спільних інтересів громадян, які є рівноправними, передбачає збереження принципу рівноправності у вирішенні усіх загальнодержавних проблем. А це означає, що держава має будувати свою діяльність на засадах справедливості, що, як було показано раніше, досягне тоді, коли всі

елементи системи перебувають у рівноважному стані відповідно до своєї сутності, місця в системі та конкретних історичних умов.

Фінансове забезпечення виконання державою власних функцій у ринковій економіці здійснюється через державний бюджет за рахунок перерозподілу частини ВВП. У зв'язку з цим постає питання справедливості перерозподілу. Якщо стосовно заробітної плати критерієм справедливості є її відповідність вартості робочої сили, яка віддзеркалює нормальний для даного історичного щабля розвитку суспільства рівень забезпечення потреб, то для перерозподілу ВВП такого об'єктивного критерію немає. Але є інші об'єктивні співвідношення, визначені законами архітекτονіки як фундаментальної структури цілісних систем, яка адекватно відображає їхню сутність і побудована за законами гармонії¹⁰.

Перший закон — закон рівноваги, суть якого полягає в тому, що всі елементи цілісної системи рухаються у напрямі спокою відносно інших елементів, або перебувають у цьому стані. Всі економічні закони у своїй основі мають *рівновагу*: закони попиту і пропозиції, вартості, грошового обігу, рівновага фірми, домогосподарства, рівноважний стан державного бюджету, платіжного балансу тощо.

Другий закон — закон усереднення, або золотієї середини, є конкретнішою формою дії закону рівноваги. Він дає просторову і кількісну визначеність взаємодії однорідних елементів системи, що перебувають у постійному русі, та інтегрує їх в одну характеристику. Закон вартості, наприклад, згідно з трудовою теорією, регулює ціни, коли їх середнє значення визначено суспільно необхідними (середніми) витратами праці на виробництво товару. Середні витрати, середній дохід, середній прибуток є узагальненими характеристиками витрат, доходів, прибутків як цілого відносно іншого цілого (наприклад, доходів до витрат).

Третій закон — закон ієрархічної структуризації, або золотого перетину — характеризує взаємозв'язок елементів, які мають внутрішні чинники розвитку і здатні об'єднуватися в певні цілісні утворення або диференціюватися в межах ширшої цілісності. Цей закон спирається на дію двох попередніх, бо структуризація за законом золотого перетину відбувається, по-перше, на основі руху до рівноваги, по-друге, рівновага досягається в точці усереднення. Усереднені значення, що виражають внутрішньо складний елемент як цілісність, структуруються за законом золотого перетину. Він є найскладнішим, оскільки діє у тих цілісних системах, внутрішні елементи яких самі утворюють цілісність¹¹. Це також можна назвати законом динамічного структурування, бо він є законом диференціації цілісності.

¹⁰ Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / Под ред. А.А. Гриценко. Харьков: Форт, 2008. 928 с.

¹¹ Там само.

Рівність тут представлена не тільки безпосередньо як рівновага, і не тільки як рівновага біля середнього значення, а як динамічний принцип поділу (золотого перетину): все ціле так відноситься до своєї більшої частини, як більша частина до меншої. Рівними є взаємопов'язані співвідношення цілого і його складових. Оскільки рівність є першим принципом соціальної справедливості (всі громадяни мають рівні права), який реалізується через всю систему економічних відносин, то структурування за принципом золотого перетину за певних умов також може віддзеркалювати реалізацію принципу соціальної справедливості.

Перш за все потребує відповіді питання про справедливую частку ВВП, що підлягає перерозподілу. Зрозуміло, що є певна оптимальна величина, бо надто велика частка підриває основи підприємництва, а надто мала не дає державі можливості виконувати свої функції. Співвідношення між рівнем перерозподілу ВВП через бюджет та економічним зростанням ілюструє крива Армея (рис. 1.1).

За останні 20 років, зазначають І. Піонтковська, П. Кухта і М. Репко, виконано багато емпіричних досліджень впливу державних видатків на економічне зростання. Однак вони не дали однозначної відповіді про оптимальний розмір державного сектору, оскільки є багато чинників,

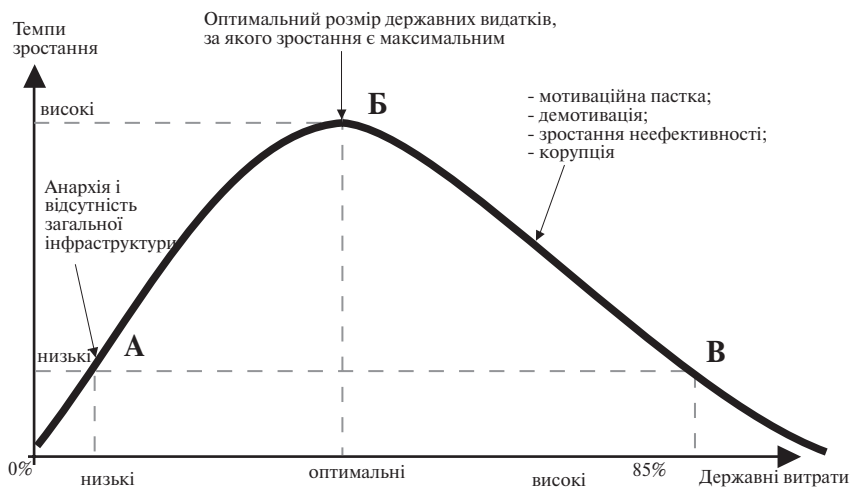


Рис. 1.1. Крива Армея — співвідношення між рівнем перерозподілу ВВП через бюджет та економічним зростанням

Джерела: The Path to Sustainable Growth: Lessons from Twenty Years of Growth Differentials in Europe. URL: http://workforall.net/sustainable_growth_part_1.doc; Піонтківська І., Кухта П., Репко М. Оптимальна частка держави в економіці: теоретичні розрахунки для української реальності. URL: http://voxukraine.org/2015/12/07/optymalna-chastka-derzhavy-v-ekonomitsi-ua/#_ftn3

які визначають рівень державних видатків і темпи економічного зростання у конкретній країні чи регіоні. Є значні географічні відмінності: для США оптимальним рівнем державних видатків визначено приблизно 20 % ВВП, а для європейських країн середнім оптимальним обсягом державного сектору емпірично визначено діапазон від 36 до 42 % ВВП¹². Для країн ЄС 10 % відхилення від визначеного емпірично оптимального рівня державних видатків означає скорочення темпів зростання ВВП на 2,1 відсоткових пункти (в. п.)¹³. Це пояснюється дією низки чинників економічного, інституційного і соціально-політичного характеру. Оптимальний розмір державного сектору у ВВП становить близько 37 %¹⁴.

Відповідно до уявлення про економіку суспільства як цілісну економічну систему, де є поділ на частини (ту, що залишається у виробників, і ту, яку перерозподіляє держава), і закону динамічного структурування пропорція поділу складає приблизно 62 і 38 %. Перша частина є основною, друга — додатковою. Це означає, що держава, не порушуючи стабільність системи, може перерозподіляти приблизно 38 % ВВП. Як правило, конкретні співвідношення відхиляються від цього значення. Але воно і є тим структурним законом, що визначає середню величину, близько якої здійснюються коливання (другий закон архітекτονіки — закон усереднення), і яка представляє рівноважне для системи значення (перший закон архітекτονіки — закон рівноваги). Результати реалізації такого підходу дуже близькі до результатів, одержаних емпіричним шляхом. А те, що такий поділ показує рівноважне для економіки значення, свідчить про його відповідність критерію справедливості.

Такий зв'язок ефективності і соціальної справедливості властивий індустріально-ринковій економіці. У сучасному суспільстві розпочався процес формування інформаційно-мережевої економіки, яка має зовсім інші закономірності функціонування ніж індустріально-ринкова¹⁵. Інформаційно-мережеві блага поступово стають головним результатом виробництва, створеним в одному екземплярі, який стає доступним усім членам суспільства. Це у перспективі підриває засади товарно-ринкового господарства, а в умовах його переважання (яке зменшується, але ще зберігається), створює можливість отримання надприбутків, зростання

¹² Pevcin P. 2004. Does Optimal Size of Government Spending Exists? URL: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/fin/paper/slov2004/pevcin.pdf>

¹³ Magazzino C., Forte F. Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27. 2010. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26669/>; Пionтківська І., Кухта П., Репко М. Оптимальна частка держави в економіці: теоретичні розрахунки для української реальності. URL: http://voxukraine.org/2015/12/07/optymalna-chastka-derzhavy-v-ekonomitsi-ua/#_ftn3

¹⁴ Пionтківська І., Кухта П., Репко М. Оптимальна частка держави в економіці: теоретичні розрахунки для української реальності. URL: http://voxukraine.org/2015/12/07/optymalna-chastka-derzhavy-v-ekonomitsi-ua/#_ftn3

¹⁵ Иерархия и сети в институциональной архитектонике экономических систем / Под ред. А.А. Гриценко; НАН Украины, Ин-т экон. и прогнозир. Киев, 2013. 580 с.

розшарування і системного порушення засад соціальної справедливості. Зв'язок ефективності і соціальної справедливості поступово слабшає і розривається. Концепція безумовного доходу, яка вже розпочала своє поширення в суспільстві, завершує розрив соціальної справедливості з економічною ефективністю в її індустріально-ринковій формі. Але це не означає, що зникає всякий зв'язок. Він утверджує себе в іншій формі.

В інформаційно-мережевій економіці техніко-технологічний розвиток, хоч і матиме економічні обмеження, буде відносно самостійним, таким, що не визначає параметри соціально-економічного стану. А головною метою діяльності людини стане вона сама, тому її розвиток буде головним критерієм ефективності діяльності, внаслідок чого відбудеться поєднання ефективності і соціальної справедливості на новій історичній основі.

Наприклад, у суспільстві, де людина отримує безумовний дохід, який задовольняє всі її розумні потреби, вона може не працювати. Але це суперечить її сутності та є неприйнятним для розвиненої людини: тому вона буде займатися діяльністю, що дасть змогу реалізувати власні здібності та отримувати задоволення. Проблема безумовного доходу вже перенесено із теоретичної площини в практичну. Ряд країн (Нідерланди, Німеччина, Фінляндія) організували експерименти з запровадження безумовного доходу для різних груп населення¹⁶. Швейцарія провела референдум щодо його запровадження (з негативним наслідком), що свідчить про націленість людини на діяльність, а не на бездіяльність.

У майбутньому суспільстві економічна ефективність в індустріально-ринковому розумінні не може бути метою діяльності людини і визначати її соціальний стан. Для неї ефективнішим буде те, що допомагатиме повніше реалізовувати і розвивати здібності й отримувати від цього задоволення. Це означає кращу реалізацію соціальної справедливості. На цьому шляху багато труднощів і перешкод, ризиків і криз, пов'язаних із розривами соціально-економічного простору, в якому співіснують принципово різні механізми господарювання, цінності та інститути. Але загальна тенденція є саме такою.

1.1.3. Співвідношення рівності та нерівності у критеріях соціальної справедливості

Сучасний світ характеризується зростанням нерівності у найширшому сенсі: у розвитку країн, між власниками капіталу і найманими працівниками, між різними соціальними групами населення, між елітами і

¹⁶ Страны, в которых выплачивают безусловный основной доход (или выплачивали). URL: http://pikabu.ru/story/stranyi_v_kotoryikh_vyplachivayut_bezuslovnyiy_osnovnoy_dokhod_ili_vyplachivali_4089554

переважною більшістю населення, у доступі до різноманітних ресурсів, у реальних можливостях реалізації здібностей тощо. За даними експертів, нині вісім найбагатших людей світу мають такий статок, як 3,6 млрд осіб, а у володінні 1 % найбагатших людей перебуває близько 50 % усього світового майна, тоді як на бідне населення Землі припадає лише 0,16 % власності у світі¹⁷. Ця нерівність має базовий характер і визначає всі інші прояви нерівностей, посилені сучасними кризовими явищами¹⁸. Різноманітні прояви нерівностей активно досліджують у сучасній філософській, економічній і соціологічній літературі. Значне місце в цих дослідженнях належить проблемі зв'язку нерівності з економічним зростанням. Виявлено як негативний¹⁹, так і позитивний²⁰ вплив нерівності на зростання. Показано також залежність впливу нерівності на зростання від рівня розвитку країни²¹ та від інших чинників²², проаналізовано зв'язок розподілу багатства з політичною конфліктністю²³, розкрито особливості нерівності в Україні²⁴. Але залишаються недостатньо з'ясованими основна логіко-історична лінія розвитку суперечності рівність — нерівність і базові форми її руху й розв'язання, що утворює підґрунтя забезпечення справедливості.

Вирішити це завдання можна лише на основі застосування логіко-історичної методології, яка передбачає: 1) урахування попередньої логіки і траєкторії розвитку, що суттєво впливає не тільки на сучасний стан об'єкта, а й на перспективи його подальшого руху; 2) оцінку сучасного стану об'єкта дослідження; 3) визначення напрямів його розвитку в актуальному співвідношенні з загальносвітовими тенденціями. При цьому конфлікт рівності і нерівності — вся система суперечностей соціально-економічних відносин, пов'язаних із диференціацією різних характеристик станів суб'єктів і не вирішених у адекватних (неконфліктних) формах.

¹⁷ Эксперты выявили рекордный разрыв между богатыми и бедными в мире. URL: <http://www.rosbalt.ru/world/2017/01/16/1583374.html>.

¹⁸ Антропов В. Европейская социальная модель и политика жесткой экономии. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. № 3. С. 45—54.

¹⁹ Persson T., Tabellini G. Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*. 1994. Vol. 84 (3).

²⁰ Forbes K.J. A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. *American Economic Review*. 2000. Vol. 90 (4).

²¹ Barro R.J. Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*. 2000. Vol. 5; Castello-Climent A. Inequality and Growth in Advanced Economies: An Empirical Investigation. *Journal of Economic Inequality*. 2010. Vol. 8 (3).

²² Voitchovsky S. Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth? Distinguishing between the Effects of Inequality in Different Parts of the Income Distribution. *Journal of Economic Growth*. 2005. Vol. 10(3).

²³ Веселов Д.А., Яркин А.М. Распределение богатства и политический конфликт в модели перехода от стагнации к развитию. *Журнал новой экономической ассоциации*. 2016. № 4 (32). С. 30—60.

²⁴ Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / За ред. Е.М. Лібанової; НАН України, Ін-т демогр. та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи. Київ, 2012. 404 с.

Глибинна причина зростання нерівності походить із об'єктивних закономірностей економічного розвитку. Головними серед них є закономірності накопичення капіталу, тобто перетворення різних чинників виробництва на капітал, носії вартості, здатної створювати додаткову вартість у різних формах: прибутку, відсоткового доходу, ренти тощо. Це визначення охоплює як первісне накопичення, так і накопичення в процесі відтворення капіталу. Різниця полягає в тому, що первісне накопичення перетворює на капітал ті чинники, які до цього в процес виробництва не входили, а накопичення в процесі відтворення перетворює на новий капітал додаткову вартість, створену в процесі виробництва. Це — процес капіталізації додаткової вартості.

Наслідком науково-технічного прогресу є збільшення в процесі накопичення тієї частини капіталу, яка втілена в техніці та технологіях, об'єктивованих знаннях, інституційних чинниках та інших умовах виробництва, і відносно зменшення тієї частини капіталу, яку використовують на відтворення суб'єкта трудового процесу. Перша частина капіталу належить його власникам, друга — найманим працівникам. У зв'язку з цим закономірно зростає розрив у накопиченні багатства між власниками капіталу і найманими працівниками. Накопичення капіталу зі зміною його структурної будови відтворює цей розрив на розширеній основі.

На цей процес впливає низка різноспрямованих чинників, серед яких особливе місце посідає комплементарна взаємодія фінансизації та глобалізації, яка створює мультиплікаційний ефект поєднання економічного простору і часу, дає можливість моментального привласнення додаткової вартості, створеної у різних віддалених частинах економічного простору.

Відрив фінансового капіталу від реальної економіки і масштабні процеси фінансизації економіки дали підґрунтя стверджувати, що сучасна економіка — це насамперед фінансова ринкова економіка²⁵. Сучасне співвідношення світових фінансових активів до світового ВВП становить приблизно 10 до 1, а 1980 року воно становило 1,2 до 1²⁶.

Особливості сучасного процесу накопичення капіталу не можна зрозуміти, не враховуючи дію закону вартості робочої сили. Заробітна плата може коливатися близько вартості робочої сили, але не може постійно суттєво її перевищувати, бо в такому випадку відпала б необхідність для робітника постійно працювати, і він би міг перетворитися на рантьє. Це пояснює, чому в США реальна заробітна плата з 80-х рр. XX століття май-

²⁵ Бьюкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави. Київ: Академія, 2004.

²⁶ Єщенко П.С., Самко Н.Г. Фінансизація у водоверті глобальної економіки. Київ: Знання України, 2016. 355 с.

же не зростала²⁷. Адже в “славне тридцятиліття”²⁸ у США сформувався середній клас, реальна заробітна плата якого відповідала вартості робочої сили, тобто забезпечувала задоволення всіх суспільно нормальних на даному етапі розвитку суспільства потреб.

На зростання нерівності в сучасних умовах впливає також процес формування інформаційно-мережевої економіки, яка відкриває можливості швидкого руху фінансових потоків в економічному просторі, зростання або втрати вартості активів, перерозподілу доходів і статків.

В Україні дія загальних закономірностей накопичення капіталу відбувалася за специфічних умов стрибкоподібного зростання нерівності внаслідок поєднання в процесі ринкової трансформації приватизації та інфляції, синергетична взаємодія яких призвела до концентрації багатства у невеликій кількості власників за рахунок збіднення більшості населення. Це сформувало відповідний тип власника, більше орієнтований на збагачення шляхом перерозподілу фінансових потоків, ніж на отримання додаткової вартості на основі виробничого процесу. Звідси “демонстративне” споживання²⁹, неефективність приватизованих підприємств та інші негативні прояви наслідків приватизації на основі перерозподілу, а не відтворення.

Суттєве значення для посилення нерівності в Україні мало поєднання інверсійного типу ринкової трансформації та глобалізаційних процесів, у результаті чого економіка України, не вирішивши попередньо завдань створення розвиненого і збалансованого внутрішнього ринку, пристосувалася на основі ринкових законів до різних фрагментів світової економіки як сировинний придаток. Це створило такий механізм розподілу доданої вартості, який давав можливість накопичувати багатство експортерам і пов’язаним із ними суб’єктам господарювання за рахунок звуження внутрішнього ринку і поля діяльності національних виробників. Певною мірою до подібних, але не настільки гострих, наслідків призвела і політика деяких розвинених країн, які, орієнтуючись на глобалізацію, виводили власні виробничі потужності до країн, де витрати на виробництво були меншими³⁰. Це стало причиною втрати робочих місць, посилення нерівності та зростання соціальної конфліктності.

Усі названі чинники надають негативний динамізм соціально-економічним процесам, створюють додаткову соціальну напругу й актуалізують проблему справедливості. Оскільки зростання нерівності сприймається

²⁷ Райх Р.Б. Послешок. Экономика будущего. М.: Карьера Пресс, 2012.

²⁸ Славне тридцятиріччя. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Славне_тридцятиріччя

²⁹ Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. С.Г. Сорокина; общ. ред. В.В. Мотылева. М.: Прогресс, 1984. 866 с.

³⁰ Faux J. U.S. trade policy — time to start over. November 30, 2016. URL: <http://www.epi.org/publication/u-s-trade-policy-time-to-start-over/>

як несправедливе, критерієм відновлення справедливості стає вимога подолання надмірної нерівності. Відповідно набуває принципового значення проблема міри рівності і нерівності у критеріях справедливості.

Справедливість є суб'єктно-об'єктним відношенням, яке може мати різноманітні вирази своєї сутності. Це не тільки соціально-економічне відношення, оцінка, а і соціальне почуття, в якому підстави сприйняття подій не експліковані. Справедливим є те, що відповідає праву, але не формальному, юридично зафіксованому, а природному праву, що впливає із сутності відношення. Але при цьому оцінка справедливості залежить від статусу суб'єкта (класу, соціальної групи тощо) і ґрунтується на застосуванні певної міри. Міра може бути простою (міра явища як такого), системною або субстанціональною (міра явища в системі відносин) і реальною (міра явища з урахуванням усіх конкретних обставин). Застосування цього підходу дає можливість оцінити справедливість події відповідно до: 1) її сутності, 2) належного (рівноважного) місця в системі суспільних відносин, 3) конкретних обставин. Якщо йдеться про працездатну особу, справедливо її доходи співвідносити з її працею, але якщо йдеться про непрацездатну (наприклад, унаслідок хвороби), такий підхід є несправедливим. Тут (у простій мірі) справедливість безпосередньо відноситься до сутності явища (працездатної чи непрацездатної людини).

Системна або субстанціональна міра, на відміну від простої, співвідносить явище як таке з його системною основою, наприклад “рівна оплата за рівну працю”. У цій динамічній системі основою є праця, яка і стає критерієм, якому повинні відповідати породжені нею результати. Урахування всіх конкретних обставин дає реальну міру. Якщо продовжити попередній приклад, то це можуть бути надбавки за шкідливі умови праці тощо. Якщо умови праці не врахувати, то справедливість буде формальною. Реальна справедливість у наведеному прикладі означає: 1) оплата здійснюється за працю, 2) рівень оплати визначається трудовим внеском, 3) враховуються конкретні умови праці, також віддзеркалені в оплаті. Отже, у забезпеченні реальної справедливості враховано сутність явища чи процесу, яка далі застосовується як критерій оцінювання відповідності їй усіх похідних елементів системи, і взято до уваги оцінку всіх конкретних умов існування цього явища чи процесу. Тут у кожному кроці певним чином співвідносяться рівність та нерівність і здійснюється сходження від абстрактної (формальної) до конкретної (реальної) рівності.

Абстрактна рівність завжди має формальний характер, її часто називають “зрівнялівкою”, вкладаючи в цей термін негативне ставлення. Прикладом такої рівності може слугувати рівна оплата за відпрацьований час. Така рівність може бути справедливою тільки за умови здійснення рівних витрат праці рівної якості, що у реальному процесі виробництва трапляється (наприклад, на конвеєрі), але дуже рідко. “Рівна оплата за

рівний трудовий внесок” є справедливішою. Цей критерій є одночасно і конкретнішим, оскільки враховує не просто час, а час, втілений у результаті. Але в цьому випадку виникає інша нерівність — нерівність у доходах, одержаних за один і той же час. Рівність в одному відношенні завжди означає нерівність в іншому. Проблема полягає в тому, щоб вибрати таке відношення, таку підставу і критерій, які найповніше відповідають суті оцінювання.

Справедливість існує тільки у відношенні індивіда до суспільства і суспільства до індивіда. Вона характеризує відповідність дій певним критеріям, правилам, нормам, які у суспільній свідомості втілюють справедливість. Якщо за декілька років незначна частка людей у процесі приватизації державної власності стали мільярдерами, а більшість населення майже нічого не отримала, то більшість вважає це несправедливим. При тому мало хто зможе пояснити, якими є критерії віднесення до справедливого і несправедливого. Це формується на рівні почуття, підсвідомості, які, однак, базуються на суспільних інститутах. Почуття справедливості є однією із ментальних характеристик людських спільнот³¹.

В основі всіх характеристик справедливості лежить природне право, що має своїм підґрунтям сутність, в межах якої критерієм справедливості стає рівність, що разом із сутністю реалізується шляхом сходження від абстрактної до конкретної рівності, яка завжди співвідноситься з нерівністю у іншому відношенні. Тому дати відповідь на питання, що справедливо, а що ні, можна на основі знаходження рівноважних станів відповідно до сутності урівноважених складових системи. Такий підхід до визначення справедливості спрямовує дослідження до застосування законів архітекtonіки³².

У першому законі (законі рівноваги) рівність представлена безпосередньо. У другому — законі усереднення — рівність представлена як середнє значення. У третьому — законі динамічного структурування, або золотого перетину — рівність є характеристикою поділу цілого на частини (ціле так відноситься до більшої частини, як більша до меншої). Це уже рівність відношення у поділі.

Здійснення законів архітекtonіки відбувається через постійні коливання і відхилення від рівноваги, серединного тренду, золотого перетину. Рівність реалізується через постійне порушення рівності і повернення до неї. Це не порушення законів архітекtonіки, а механізм їх реалізації. Але відхилення також повинні мати свої параметри, що не порушують стійкості та справедливості. Так, рівноважно і справедливо, коли підприєм-

³¹ Гриценко А.А. Реконструктивний економічний розвиток — нова парадигма для України. URL: <http://ief.org.ua/docs/scs/2.pdf>

³² Институциональная архитекtonика и динамика экономических преобразований / Под ред. А.А. Гриценко. Харків: Форт, 2008.

мець отримує середній прибуток. Однак рівновага виявляється через відхилення від неї. Збільшення попиту призводить до зростання ціни і якщо підприємець реагує на це, збільшуючи виробництво дефіцитного товару, і отримує додатковий до середнього прибуток, то він працює на рівновагу і справедливо одержує винагороду. Але до якої міри це справедливо? Якщо надприбуток у 10 разів більший за середній прибуток, то це нерівноважна ситуація і одержання такого доходу є несправедливим.

Золотий перетин розділяє ціле на комплементарні частини у пропорції 61,8 % до 38,2 %. Це співвідношення забезпечує стабільність цілого в його диференціації та динаміці. Більша частина є базовою, а менша доповненням. Якщо коливання меншої частини досягнуть 38,2 %, то цілісність буде знищено, оскільки зникне сама її структура (одна з двох частин). Безпечними є зміни, які залишають стабільною і меншу частину, що також диференційована за золотим перетином, тому межею її стабільності є менша частина. У відношенні до всього цілого це 14,6 %. Тобто, якщо коливання середнього значення відбуваються в межах 15 %, то ці відхилення не створюють загрози для рівноваги всієї системи. Відхилення понад 15 % свідчитимуть про відхід від рівноважного руху. З цього можна зробити кілька висновків, наприклад, про оптимальне оподаткування прибутків. Оподаткування підприємців, що отримують прибутки, близькі до середнього значення, доцільно здійснювати за ставкою 15 %: це не створює загроз для бізнесу підприємця, а держава отримує максимально можливий результат. Вищі за середні прибутки мають оподатковуватися за вищими ставками. Їхній розмір визначають закони архітекτονіки з урахуванням конкретних обставин. А оскільки в таких рішеннях застосовано закони архітекτονіки, засновані на критеріях рівноважності, які є також критеріями справедливості, такі рішення є справедливими. Співвідношення рівності й нерівності тут також спрямовуються до досягнення більшої рівності, і тому такий підхід є справедливим.

З позиції забезпечення справедливості у розподілі доходів можна виокремити три різні за масштабами соціальні групи: 1) люди, які за різними природними, соціальними та іншими обставинами не можуть забезпечити себе необхідними засобами існування (наприклад, люди з інвалідністю); 2) люди, які своєю працею створюють необхідний продукт і можуть себе забезпечити; 3) люди, які володіють монопольними чинниками впливу на процес виробництва (власність, креативні здібності), що суттєво збільшує обсяги створюваного продукту незалежно від трудового внеску. Первісний розподіл доходів створює суттєву нерівність між зазначеними групами. Забезпечення справедливості вимагає перерозподілу доходів задля вирівнювання відповідно до законів архітекτονіки, які визначають гармонійний стан системи. Найважливішими каналами перерозподілу є оподаткування і соціальне забезпечення.

Критерієм справедливості в цих випадках є, як завжди, рівність, яка має різні форми, що певним чином співвідносяться із нерівністю. Абстрактна рівність, що означає просту кількісну тотожність, як критерій може бути застосована до першої соціальної групи, якій необхідно забезпечити певний рівень споживання незалежно від трудового внеску. Цю групу доцільно взагалі звільняти від оподаткування доходів. Конкретнішим є критерій рівності на основі праці. Цей критерій може бути застосований до другої групи населення: рівна плата за рівний трудовий внесок, що одночасно означає кількісну нерівність в оплаті. Доходи цієї групи має сенс оподатковувати за ставкою 15 % (за законами архітекτονіки це та межа, за якою починають зростати ризики для стабільного функціонування господарської одиниці). І, нарешті, для групи, в якій немає безпосереднього зв'язку високих доходів і трудового внеску, можна застосувати критерій динамічного структурування (або золотого перетину), де рівність уже стосується відношення поділу (все ціле відноситься до її більшої частини, як більша до меншої). До цієї групи доцільно застосовувати прогресивне оподаткування від 15 % до 38 %, що також впливає із законів архітектоніки.

Методологічний підхід на основі законів архітектоніки допомагає вирішити проблему рівності — нерівності таким чином, що вона втрачає свою актуальність як соціально-економічна проблема і стає похідною характеристикою диференціації результатів діяльності. Якщо, наприклад, всі члени суспільства мають можливість на нормальному (достатньо високому) рівні задовольняти свої потреби, то диференціація доходів бізнесменів не має суттєвого соціального значення, оскільки ці доходи в реальному (а не вартісному вимірі) спрямовуються на суспільний розвиток, завдяки досягнутому задоволенню власних потреб цього бізнесмена. Особа, чиї нормальні потреби задоволені, вільна у виборі сфер і видів діяльності. І це стає самоцінністю. Нерівність у такому випадку є несуттєвою характеристикою. Якщо ж людина працює для забезпечення себе необхідним, якого ще й бракує, то нерівність стає суттєвою економічною, соціальною, статусною, психологічною характеристикою.

В Україні, враховуючи специфіку її стану й динаміки, рух до забезпечення більшої справедливості має передбачати вирішення завдань створення такого механізму розвитку, який би не продукував збільшення нерівності і зменшував наявну нерівність. Це обумовлює необхідність вирішення базових проблем життєдіяльності людей (харчування, житло, охорона здоров'я), які залишились невирішеними внаслідок інверсійного типу ринкової трансформації. При цьому має бути врахована логіка розвитку і сучасні співвідношення ринкових і неринкових засад розвитку. Застосування винятково ринкових принципів для вирішення проблем

розвитку інверсійної економіки призводить до низки деформацій і є яскравим проявом ринкового фундаменталізму, який значно поширеніший, ніж це зазвичай здається.

Історично розвиток здійснюється шляхом переходу від натурально-господарських до індустріально-ринкових і далі до формування інформаційно-мережевих систем. Індустріально-ринкові системи історично замінюють натурально-господарські. Останні зникають як системи. Але не зникають натурально-господарські відносини. Вони “знімаються” у більш складних індустріально-ринкових відносинах, перетворюючись у залежну від них і опосередковану ними підсистему. Природні потреби людей та вироблені натуральні продукти і безпосереднє ставлення людей до цих продуктів, яке полягає у їх споживанні, нікуди не зникли — люди, як і раніше, споживають і предмети харчування, і предмети широкого вжитку, і засоби виробництва, але це споживання можливе тоді, коли потреба є представленою грошима і таким чином перетворюється на попит, а продукт виробництва стає товаром і представляє пропозицію. В такій системі, коли у людини є потреба, навіть нагальна, але немає грошей для придбання відповідного товару на ринку для задоволення цієї потреби, то це означає відсутність попиту; а якщо у виробника є ресурси для виробництва певного продукту, але на нього немає попиту і через це такий продукт не зможе стати товаром, він не вироблятиметься і на ринку не буде його пропозиції. Зрозуміло, що ця система створює формальну можливість такого розбалансування економічної системи, коли, з одного боку, є ресурси для виробництва продуктів, а з іншого — реальні потреби в цих продуктах, але немає грошей, які б з’єднали їх, перетворивши на попит і пропозицію. Незадоволені потреби за невикористаних ресурсів — такий результат цього виду диспропорції. Це нерівноважно і несправедливо. У яких саме випадках така диспропорція може виникнути?

У класичному типі формування ринкової економіки відбувається поступовий процес опосередкування натурально-господарських відносин ринковими. Мірою, якою товарне виробництво не охопило все господарство, воно залишається натуральним і розриву у механізмах задоволення потреб не виникає. В інверсійному типі формування ринкової економіки такий розрив виникає у разі поєднання її з глобалізацією. Відкритість економіки і внутрішнього ринку з’єднує внутрішній і зовнішній ринки в одну систему.

За таких умов раціоналізація відбувається на ринкових засадах: живають сировинні галузі, які працюють на зовнішній ринок, в яких технологічні переваги не мають вирішального значення внаслідок низького рівня переробки. Галузі, пов’язані з глибшою переробкою при цьому програють у конкурентній боротьбі з іноземними товаровиробниками

внаслідок нижчої продуктивності праці і вищої ресурсоемності кінцевої продукції. Структура економіки поступово деградує, внутрішній ринок відносно, а інколи й абсолютно, скорочується, зростає розшарування населення за доходами, соціальна напруга і рівень нестабільності, що обумовлює періодичні сплески політичної активності негативного спрямування з невизначеними наслідками. Країна впадає в інверсійну пастку.

Особливість цієї пастки полягає в тому, що застосування класичних ринкових інструментів для вирішення економічних проблем призводить до їх подальшого поглиблення. В кредитно-банківській сфері інверсійна пастка проявляється в тому, що підприємці не можуть як потрібно користуватися банківськими кредитами через занадто високі відсоткові ставки, а банки, маючи надлишкову ліквідність, не розширюють кредитування через відсутність надійних позичальників. Спроба центрального банку стимулювати кредитування через збільшення рефінансування банків призводить не до бажаного результату, а до збільшення девальваційного тиску на національну валюту і подальшої девальвації гривні.

Збалансувати економіку, використовуючи лише ринкові принципи, в такому випадку неможливо. Необхідно підключити реципрокні підходи, які не вимагають еквівалентності у кожному акті. Саме вони можуть стати компенсаційним інструментом у механізмі подолання системних диспропорцій. В Україні, наприклад, унаслідок інверсійного типу трансформації економіки, поєданого з глобалізацією, базові проблеми нормального харчування і забезпечення громадян житлом виключно на ринкових принципах не можуть бути вирішені. Розрахунки показують, що для того, щоб заробити на трикімнатну квартиру, наприклад, в Києві, необхідно працювати 50 років і більше. А для значної частки людей вирішення цього завдання є неможливим протягом усього життя. Тому потрібно створювати принципово нові механізми введення грошей в економіку через неприбуткові державно-публічні фінансові установи, збільшуючи і раціоналізуючи попит з одночасним зв'язуванням його зі стимулюванням відповідної пропозиції. На основі таких механізмів проблеми харчування і житла в Україні можна було б вирішити достатньо швидко. Необхідним є створення інституційних умов поєднання попиту і пропозиції. Збільшення попиту повинно відбуватися скоординовано зі зростанням відповідної пропозиції та створенням каналів їх з'єднання.

1.1.4. Прийнятний ступінь економічної нерівності в контексті соціальної справедливості та забезпечення сталого людського розвитку

Взаємовплив економічних, політичних і культурних процесів зумовлює нові правила функціонування суспільства, призводить до нової якості боротьби за владу. Виникають новий соціальний простір, нові правила діяльності, нова мобільність, “вражаючі відмінності та полівалентності” (за Ульріхом Беком). Виникає ситуація переосмислення ролей, ресурсів, дискусії щодо міри соціальної рівності та прийнятної (легітимної) нерівності. Для трансформаційного періоду характерною є суттєва невизначеність, коли нестабільними є і старі соціальні конструкції та правила, і новостворені, коли відбувається злам та переузгодження. В умовах суспільства, що трансформується, відбувається зміна чинників соціально-економічної нерівності та їхньої сили.

Зміна суспільного устрою в Україні сполучилася із трансформацією критеріїв соціально-економічної нерівності, змінюється соціальна структура і виникає нове явище, коли надмірна нерівність звужує для більшості населення доступність до звичного добробуту і можливостей людського розвитку. Трансформаційні суспільні процеси обумовлюють трансформацію змісту (зміна значення) і критеріїв соціально-економічної нерівності. З’являються “нові” нерівності як наслідок змін у сфері права власності, розподілу ресурсів, включеності до конкретних соціальних мереж (орбіт), у характері, розмірі та структурі робочого і вільного часу тощо. Тіньовий сегмент економіки і корупція не лише підсилюють нерівність, а й заглиблюють її латентність. Незаконна приватизація, привласнення суспільної власності, засобів виробництва та інших ресурсів сформували нерівність шансів економічної та фінансової поведінки. Системна криза довіри й відсутність механізмів суспільного контролю негативно впливають на формування суспільних норм і правил, що призводить до інституціоналізації неправових практик, які, своєю чергою, є вагомим чинником соціально-економічної нерівності. Низький технологічний та інноваційний рівні виробництва формують запит на робочу силу невисокої кваліфікації та консервують прошарок малозабезпечених, звужуючи їхні шанси на покращення матеріального стану. А програми соціальної допомоги і низький соціальний стандарт прожиткового мінімуму не виконують функцію соціального захисту і відтворюють “нерівність бідності”. Надлишкова поляризація населення за соціально-економічним статусом, яка базується на розподілі ресурсів і доступі до них, на перерозподілі тіньового сегменту фінансово-економічної діяльності, призводять до того, що в українському суспільстві одночасно існують “нерівність бідності” і “нерівність багатства”. Це означає, що великій частці населення бракує ресурсів, і одночасно формується прошарок, для якого виникає дефіцит

цілей існування. Нерівність перед законом, зумовлена силою влади, грошей і зв'язків, інституціоналізацією корупції, ускладнює сприйняття справедливості й несправедливості соціально-економічної нерівності.

Отже, постає питання визначення “міри нерівності”, яка відповідає параметрам соціальної справедливості, сприймається як прийнятна, не обмежує можливості людського розвитку, не обмежує права та доступ до основних суспільних ресурсів. Майнова та доходна поляризація суспільства викликає негативну реакцію або обурення з приводу нерівномірного розподілу доходів і благ за різкої розбіжності між наявною мірою нерівності й тією, яка вважається прийнятною, легітимною. Легітимність нерівності залежить від поширених у суспільстві уявлень про справедливість різних форм диференціації, від розуміння тих чи інших розподільчих стереотипів, соціальних міфів, які формують емоційне сприйняття реальності, і визначається насамперед співвідношенням ціннісних орієнтацій, що визнають одні форми нерівності легальними та справедливими і спонукають вороже ставитись до інших як несправедливих чи навіть таких, які потрібно ліквідувати. Ситуація в сучасній Україні не сприяє сподіванням на подолання бар'єрів між соціальними стратами, вирівнюванню можливостей у досягненні життєвого успіху, навпаки, у нашому суспільстві ці бар'єри зростають. Втілення уявлень про соціальну справедливість через максимальне вирівнювання можливостей (шансів) для самореалізації кожної особистості ускладнюється несформованістю відповідних механізмів компенсації стартової нерівності (здібностей, походження і, головне, — економічного становища). Це породжує досить великий потенціал соціального невдоволення, а накладаючись на недостатню сформованість ціннісних установок на користь саме цього типу справедливості у сфері розподілу суспільних благ, посилює негативні вияви суспільних настроїв і поведінки — аномію (і, відповідно, девіації), загальне розчарування в суспільних ідеалах демократії, недовіру до соціальних інститутів, поглиблення орієнтації на індивідуалізм із обмеженням орієнтації на будь-яку участь у суспільному житті.

Формування та закріплення серед більшості населення нових уявлень про справедливість у сфері розподілу, тобто сприйняття справедливості нерівності винагород залежно від суспільного внеску, має низку обмежувальних чинників, пов'язаних як із ціннісним конфліктом різних ідеологем і міфологем, так і з реальними труднощами впровадження нових принципів розподілу (хід приватизаційних процесів на користь елітних груп, інші вияви нерівності можливостей).

Американські соціологи в середині та на початку другої половини минулого сторіччя активно аналізували ціннісні нормативи, на яких базується бачення “що є справедливим”³³. Важливим результатом було ви-

³³ Rasinski K.A. What's fair is fair — or is it? Value differences underlying public views about social justice. *Journal of Personality and Social Psychology*. 1987, Vol. 53, No. 1. P. 201—211.

значення, що попри різноманітність суджень як на індивідуальному, так і на груповому рівнях, вони значною мірою пов'язані з категоріями “заслуга” та “потреба”, що стандарти доходу також пов'язані з ціннісними уявленнями про те, що є справедливим, а що — несправедливим³⁴. І ці уявлення базувалися на нормативному полі та державній політиці, також змінювали державну політику.

За різними теоретичними підходами *справедливість* визначають як *моральну цінність*. На рівні громадської думки поширеними є такі абстрактні принципи — кожен повинен мати те, “на що заслуговує”, “що заробив чесно”, “на що має право за законом”. Водночас ці принципи підкріплені уявленнями про необхідність забезпечення “рівності ключових прав”, “рівності перед законом”, “рівності у доступі до суспільних благ”, “рівності у праві на отримання державної підтримки” тощо. Ці принципи та уявлення поширюються на всі сфери суспільного життя — політичну, економічну, правову, соціокультурну. При цьому міркування в термінах “справедливо-несправедливо” можуть суттєво залежати від оцінки потенційних (майбутніх, вірогідних) перспектив, розглянутих з точки зору можливих вигод або втрат. Саме тому ціннісний зміст соціальної справедливості має складну та мультипарадигмальну структуру, різноманітність смислів, що ускладнює трактовку самого поняття та породжує множину пояснювальних моделей, які важко піддаються диференціації.

Більшість населення як соціальну справедливість розуміє: законність і захист прав для всіх — 93 %; рівні права в усіх сферах життя (освіта, робота, медичне забезпечення тощо) — 90 %; прозорі, зрозумілі і прості правила отримання державної допомоги тими, хто цього потребує — 88 %; це допомога тільки непрацездатним (дітям, особам літнього віку і т. д.) — 65 %³⁵. Оцінка соціальної справедливості досить гомогенна, і те, що на першому місці законність і захист прав для всіх, означає, що люди сьогодні бачать проблеми саме в корупції, в тому, що немає рівності всіх

³⁴ Deutsch M. Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice. *Journal of Social Issues*. 1975. 31, P. 137—150; Leraer M. The justice motive in human relations: Some thoughts on what we know and need to know about justice. In: The justice motive in social behavior / M. Lerner & S. Lerner (Eds). New York: Plenum Press, 1981. P. 11—35; Roos J.P. Welfare theory and social policy: A study in policy science. Helsinki, Finland: Societas Scientiarum Fennica, 1973; Rubin A., Peplau L.A. Who believes in a just world? *Journal of Social Issues*. 1975. 31, P. 65—89; Sampson E.E. On justice as equality. *Journal of Social Issues*. 1975. 31, P. 45—64; Alves W.M., Rossi P.H. Who Should Get What? Fairness Judgments of the Distribution of Earnings. *The American Journal of Sociology*. 1978. Vol. 84, No. 3. P. 541—564. URL: <https://www.jstor.org/stable/2778254>

³⁵ Результати моніторингу громадської думки населення України, виконаного ГО “Центр “Соціальний моніторинг” та ГО “Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка” спільно з відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України” протягом 2015—2017 рр.

перед законом. Адже незалежно від того, скільки у людини грошей, хто у неї батьки, яку вона обіймає посаду, соціальна справедливість полягає в тому, що закони і права для всіх однакові: всі мають бути в одній черзі, або ніякої черги ні для кого не має бути. Освіта не має здобуватися “по благу” або тільки тими, хто може заплатити, на роботу не повинні брати “по благу”, якісним має бути не тільки дороге медичне забезпечення, а й безкоштовне, яке зараз перетворилося на “ніяке”, — у цьому люди теж бачать суть соціальної справедливості.

Корупція як негативний процес, що розвивається в українському суспільстві та охоплює різні його прошарки, трансформується в інструмент захисту від потенційної несправедливості. Тобто відбувається виправдування та легітимація “корупції невисокого рівня”, що своєю чергою руйнує норми соціальної справедливості та стримує формування “чесного” правового поля в усіх сферах, й особливо в бізнесі.

Нині значна частка населення вважає необхідним поєднання державного регулювання з використанням ринкових методів в управлінні економікою, але існують прояви амбівалентності соціокультурного підґрунтя економічної самокатегоризації стосовно різних соціальних порядків і соціально-економічних устроїв. Так, переважна більшість (70,7 %) населення виступає за рівні можливості для усіх людей та винагороду відповідно до внеску (за працю та здібності). Кожний четвертий (26,2 %) — за рівність результатів у ціннісно-зрівняльному контексті незалежно від продуктивності, ефективності праці, внеску та здібностей. Дещо інші індикатори сприйняття “справедливого” регулювання доходів також підтверджують високий рівень запиту на зрівняльну стратегію: 56,9 % вважають, що не повинно бути великої різниці між найбільш і найменш забезпеченими. Третина (34,4 %) висловилися проти штучного зменшення різниці в доходах, навіть якщо ця різниця є великою.

З тим, що доходи мають бути рівномірнішими, а з боку держави повинен існувати контроль і регулювання розшарування за доходами, погоджується 56 % населення — переважно бідні, малозабезпечені, із середнім рівнем доходів, рідше — більш забезпечені особи. Легко перекинути “містки” до моральних правил і соціальної відповідальності, оскільки контроль над тим, щоб розшарування за доходами було регульованим, необхідний у будь-якому суспільстві для його соціальної солідарності, для наявності доцентрової сили, яка об’єднує людей. У сучасному українському суспільстві фактично співіснують “паралельні групи”, кожна з них живе власним життям, і тих, хто за доходами перебуває на верхніх сходинках, абсолютно не цікавлять ні стан, ні настрої, ні умови життя тих, хто існує на нижчих. Регулювання державою рівня розшарування доходів важливе саме для соціальної консолідації суспільства, що у всьому світі вважають показником соціального здоров’я суспільства і з таким твер-

дженням погоджуються 56 % опитаних українців. За роки незалежності відбулися непрозора приватизація та перерозподіл ресурсів, зокрема економічних і матеріальних: те, що вчора було загальним, сьогодні належить нечисленній групі, і з цим решта поки не можуть змиритися. При цьому у нас немає традицій благодійності та елементів соціальної відповідальності, але є гіпертрофована орієнтація на надприбуток. Немає і орієнтації на життя майбутніх поколінь. Значною мірою ці питання лежать у моральній площині, а не в економічній. Однак 41 % українців вважають, що держава має забирати матеріальні ресурси у багатих і віддавати бідним. Це, значною мірою, є наслідком здійснення соціально несправедливих актів, зокрема непрозорої й несправедливої приватизації, хоча джерелом статків частини багатіїв є не отримання у володіння певних ресурсів, а власний інтелект, розроблення певних ноу-хау, особиста активність. Проблемою залишається надмірна демонстрація багатства, яка викликає заздрість і роздратування. За відсутності рівних умов, соціальних ліфтів, які сприяли б самореалізації більшості або здібних людей, і виникають у суспільстві настрої на кшталт “зібрати і поділити”. Однак за підтримку непрацездатних і бідних верств шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій висловлюється 23,9 %, а за підтримку державою працездатних осіб шляхом значного збільшення заробітної плати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу — 71,1 % опитаних: люди хочуть працювати і заробляти. І це вже ознаки відходу від патерналізму. Це приклад формування нового ціннісного запиту на “справедливу винагороду”, на спрощення умов і доступність ведення власного бізнесу, реалізації підприємницької активності.

Окрім об’єктивного існує суб’єктивний, психологічний вимір економічної нерівності, що формується під впливом власних уявлень і спостережень. Визнаними суб’єктивними показниками економічної нерівності є самооцінка матеріального становища порівняно із середнім суб’єктивно сприйнятим рівнем, оцінка купівельної спроможності та уявного прожиткового мінімуму, який можна зіставити з реальним рівнем доходу.

Провідна роль у коливаннях таких самооцінок належить тим, хто вважає своє становище нижчим за середній рівень (рис. 1.2).

Самооцінка матеріального становища дуже тісно корелює з оцінкою купівельної спроможності родини. Ті, хто визначають своє матеріальне становище як дуже низьке, як правило, не можуть дозволити собі купувати їжу. Основна маса тих, хто майже все витрачає на їжу, відносять себе до верстви із низьким рівнем матеріального становища. Достатність грошей для їжі, одягу та можливість купувати дорогі речі стають передумовою для віднесення себе до групи з середнім рівнем достатку.

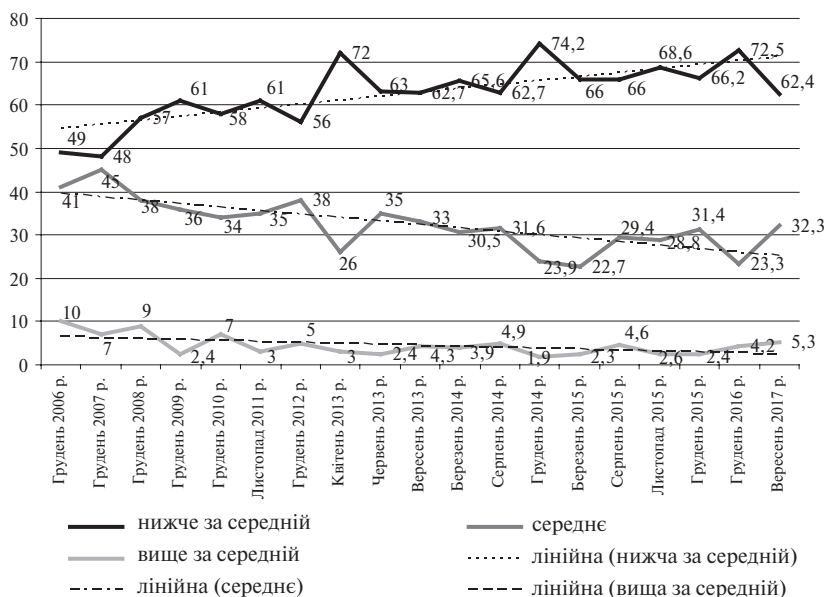


Рис. 1.2. Розподіл (%) відповідей респондентів на запитання: “Якщо матеріальне становище середньостатистичної сім’ї України прийняти за деякий середній показник, то як Ви порівняно з ним оцінюєте матеріальне становище Вашої сім’ї?”.

“Нижче за середній” — сума відповідей “дуже низьке”, “низьке” та “нижче середнього”; “вище за середній” — сума відповідей “вище середнього”, “високе” та “дуже високе”

Джерело: моніторинг Центру соціального моніторингу і Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка (ЦСМ/УІСД) за участю відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”.

Існують також суттєві розбіжності між наявними доходами та оцінкою прожиткового мінімуму (рис. 1.3).

З’ясовано, що з надвисоким рівнем заробітної плати³⁶ не готові погоджуватись 36,5 % українців; для двох третин підставами можуть бути рідкісні таланти (34 %), високий рівень відповідальності (33 %), високий рівень професійної кваліфікації (32 %), особливі заслуги перед країною (29 %) та інтенсивна й тяжка праця (29 %). Отже, існують дві тенденції щодо міри нерівності в оплаті праці: 1) що нижчим є рівень матеріального

³⁶ В інструментарії дослідження як міру надвисокої заробітної плати використано міру в 100 тисяч гривень на місяць. На момент опитування цей показник більше ніж у 30 раз перевищував офіційну мінімальну заробітну плату (3200 грн); був у 20 разів вищим за бажаний прожитковий мінімум (за даними цього ж опитування — близько 5 тис. грн).



Рис. 1.3. Динаміка середніх значень доходів, що характеризує родину як бідну, уявного та реального прожиткового мінімуму, грн

Джерело: Моніторинг ЦСМ/УІСД за участю відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”.

становища, то менш прийнятним люди визнають існування надмірних доходів; 2) молоді покоління більшою мірою припускають високу різницю в оплаті праці.

Трансформаційні процеси в українському суспільстві зумовили перехід суспільства як системи від статичного до динамічного. Багатоманітність стилежиттєвих практик у сучасних умовах обумовлює тенденцію до суміщення різних проявів соціально-економічної нерівності, що, в свою чергу, є підґрунтям багатоступеневості нерівностей, шляхом формування різних комбінацій їхніх вимірів. Суб’єктивні показники стратифікаційних градацій в українському суспільстві суттєво залежать від таких соціально-економічних флуктуацій і мають високий рівень хаотичності. Трансформаційний характер соціальної структури обумовлює відсутність домінантної системи стратифікації та консистентність соціальних статусів населення, а це відповідно ускладнює формування норм справедливих винагород, справедливої політики та справедливої держави.

1.1.5. Роль соціалізації та десоціалізації розвитку соціально-трудової сфери у формуванні економічної нерівності

Сучасний ринок праці України розвивається під знаком десоціалізації соціально-трудових відносин, виявом яких є асиметричність і деформалізація соціально-трудових відносин, звуження соціальних гарантій працюючого населення та доступу до них, низький рівень соціальної відповідальності бізнесу, пасивність або повна відстороненість профспілок у соціально-трудових відносинах, нерівність або існування значної диференціації населення як за доходами, так і за доступністю до ресурсів та суспільно значущих соціальних послуг.

В Україні заробітна плата найманих працівників є основним джерелом доходів і вже тривалий час основною детермінантою економічної нерівності. За результатами досліджень Керолі, Буркхаузера, Готшака та Смідінга³⁷, починаючи з 80-х років минулого століття саме диференціація заробітної плати визначає зростання нерівності у розподілі особистих доходів у більшості розвинених країн світу. Нерівність у цьому випадку визначається попитом та пропозицією на ринку праці. Це стосується насамперед таких робіт, які потребують унікальних або розвинутих навичок, рідкісних здібностей або ризикової діяльності.

Однією з особливостей українського ринку праці є відносна нечутливість зайнятості (пропозиції праці) до ціни праці. За класичними уявленнями, зниження оплати праці спричиняє скорочення пропозиції робочої сили. Однак на українському ринку праці зайнятість є майже стабільною, незважаючи на:

- низький рівень оплати праці;
- надмірну диференціацію доходів населення;
- заборгованість із виплат заробітної плати;
- відсутність зв'язку заробітної плати з рівнем кваліфікації, результатами праці;
- значну й невиправдану регіональну та галузеву диференціацію заробітної плати;
- поширеність тіньових схем оплати праці;
- обмеженість ринкового стимулювання праці;
- наявність централізовано встановлених обмежень.

³⁷ Karoly L. Demographic Change, Rising Earnings Inequality, and the Distribution of Well-Being, 1959—1989. *Demography*. 1995. Vol. 32. P. 379—405; Burkhauser R., Couch K., Wittenberg D. Who Minimum Wage Increases Bite: An Analysis Using Monthly Data from the SIPP and CPS. *Southern Economic Journal*. 2000. Vol. 67 (1). P. 16—40; Gottschalk P., Joyce M. Cross-National Differences in the Rise in Earnings Inequality—Market and Institutional Factors. *Luxembourg Income Study: Working Paper*. 1997. № 160. P. 633—687.

Низька еластичність зайнятості від випуску пояснюється, насамперед, інституційними особливостями ринку праці. Динаміка агрегованої продуктивності праці майже повністю співпадає з динамікою випуску, а не зі змінами затрат праці.

Під час економічного зростання, характерним було несуттєве збільшення чисельності зайнятості за рахунок постійного попиту на низько кваліфіковану працю. Лідерами тут є сільське господарство та легка промисловість, підприємства з виробництва харчових продуктів, сфера транспорту і зв'язку (рис. 1.4).

Традиційно значною зберігається частка законодавців та керівників, професіоналів та фахівців у фінансовій сфері, освіті, державному управлінні та охороні здоров'я (рис. 1.5).

Професійно-кваліфікаційні структурні зрушення у зайнятості населення України характерні для країн, що розвиваються, тоді як у розвинутих країнах і в країнах, що розвиваються високими темпами, стрімко

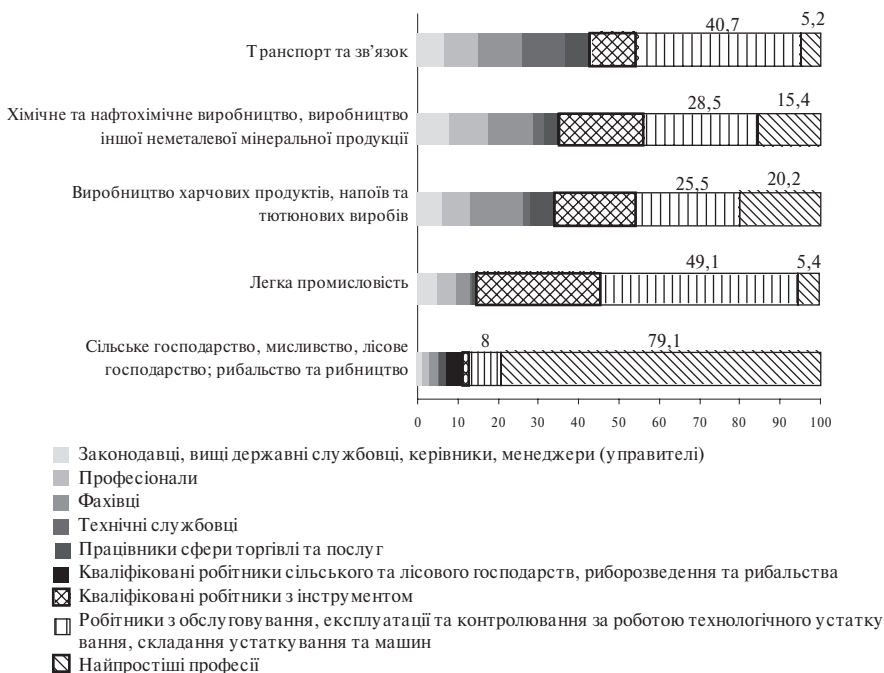


Рис. 1.4. Види економічної діяльності України, де зберігається високий попит на низько кваліфіковану працю, 2016 р., структура зайнятих, %

Джерело: розрахунки за даними Державної служби статистики України.



Рис. 1.5. Види економічної діяльності в Україні, де зберігається значний попит на висококваліфіковану працю, 2016 р., структура зайнятих, %

Джерело: розрахунки за даними Державної служби статистики України.

зростає частка професіоналів та фахівців з ІТ-технологій, комунікацій, генної інженерії тощо. Інновації потребують не лише і навіть не стільки коштів для придбання нових технологій, як персоналу для їх впровадження і, якщо не розроблення, то принаймні подальшого розвитку.

1.2. Активізація людського потенціалу в процесі подолання економічної кризи

1.2.1. Людський потенціал у соціально-економічному розвитку, його роль у процесі виходу з економічних криз та проблеми активізації в Україні

Успішні розвинуті суспільства пильно вдивляються в особливості своєї “внутрішньої будови” і їхній досвід засвідчує, що ця схильність до самопізнання допомагає у пошуку рушійних сил і соціальних резервів суспільно-економічного розвитку, забезпеченні його динамічності й збалансованості. Адже зрештою завжди у досягненні економічних переваг та здійсненні технологічних проривів вирішальну роль відіграє людський чинник, тим більше — у сучасних умовах, коли людство рухається шля-

хом до економіки знань, соціоцентричної за своєю сутністю. Однією з відмітних рис сучасного етапу цивілізаційного розвитку є усе більша залежність економічних результатів від наявних умов формування та реалізації людського потенціалу, від цілеспрямованості й узгодженості дій індивідів і соціально-економічних груп населення.

Саме людський потенціал у розвинутому світі розглядають як основну складову національного багатства і рушійну силу економічного зростання. Рівень і стан людського потенціалу визначений сукупністю характеристик (чисельність населення й чинники її динаміки, гендерна та поколінна збалансованість, тривалість життя, економічна активність населення, рівень його освіти, професіоналізму і кваліфікації, соціокультурні характеристики населення, його пасіонарність тощо).

Соціально-економічний прогрес у світі в останні сторіччя здійснюється за зменшення обсягу ресурсного забезпечення на основі підвищення ефективності його використання, віддачі. Так, наприклад, демоекономічний розвиток ілюструє поступальне скорочення маси використовуваної праці, ролі фізичних зусиль “на користь” зростання продуктивності праці за рахунок техніко-технологічних нововведень та підвищення якості робочої сили.

Новітній соціально-економічний досвід України наочно демонструє наявність не тільки серйозних макроекономічних проблем і диспропорцій, а й дефіцит соціальної енергії (що вивільняється у продуктивній взаємодії різних груп населення), відсутність належних умов для реалізації людського потенціалу в Україні, що, не в останню чергу, гальмує економічний поступ.

Соціально-економічні умови в Україні є вельми складними й несприятливими. Національна економіка не встигла оговтатися від глобальної фінансово-економічної кризи 2008—2009 рр., помірний відновний приріст ВВП мав місце тільки в 2010—2011 рр. (4—5 %, що абсолютно недостатньо після 15 % падіння). У 2012—2013 рр. спостерігалася стагнація, яка з початком воєнного конфлікту на Донбасі переросла в повномасштабну кризу. Спад реального ВВП у 2014 р. склав 6,6 %, 2015 р — 9,9 %. Зниження ВВП у розрахунку на душу населення відбувалося дещо повільніше (–6,3 % у 2014 р., –9,5 % у 2015 р.), що пов’язано зі зменшенням чисельності населення країни. За оцінками МВФ, середньодушовий показник ВВП України в 2015 р. становив 7 971 у міжнародних доларах з урахуванням паритету купівельної спроможності. Це майже у’ятеро нижче від середнього показника країн ЄС і на чверть нижче за середній рівень країн, що розвиваються.

Особливістю нинішнього витка економічної кризи стала висока інфляція. Порівняно з груднем 2010 р. індекс споживчих цін у грудні 2014 р.

досяг 130,9 %, а в грудні 2015 р. — 187,7 %. Найбільше подорожчали житлово-комунальні послуги — утричі (грудень 2015 р. до грудня 2010 р.), транспорт — в 2,1 рази, послуги охорони здоров'я — в 1,9 раза; продукти харчування — в середньому на 74,3 %. Унаслідок швидкого зростання споживчих цін і заморожування мінімальних соціальних гарантій (мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, практично всіх соціальних виплат), реальний наявний середньодушовий дохід скоротився в 2014 р. на 11,5 %, а в 2015 р. — на 22,2 % (в порівнянні з попереднім роком).

На цьому тлі в Україні мають місце вагомі кількісні втрати населення, зумовлені низькою народжуваністю та значними масштабами передчасної смертності, що не заміщуються належним “приростом” якості населення. Але саме демографічна динаміка є основою відтворення людського потенціалу. Понад два десятки років у країні триває депопуляція, рівень народжуваність значно нижчий за рівень “заміщення поколінь”. Зрушення в народжуваності, в свою чергу, шляхом деформації вікової структури населення, мають довготривалий вплив на економічне становище країни, зокрема, на стан пенсійної системи, трудовресурсну безпеку, формування економічної й соціальної політики. Перебіг демографічних процесів є результатом розвитку суспільних і економічних процесів, а також каталізатором змін у цих процесах.

Сучасні демографічні реалії країни зумовлюють інтерес до вивчення можливостей активізації людського потенціалу як з “кількісної” сторони — шляхом боротьби з депопуляцією, так і з “якісної” — надання різним групам населення максимальних можливостей для власного розвитку. Наразі вельми обмежені можливості поповнення чисельності населення в Україні (за рахунок зростання народжуваності, міграційного припливу тощо) висувають особливі вимоги до якісних параметрів формування людського потенціалу.

Подолання поточної соціально-економічної кризи й реалізація європейського вибору України потребує якісних перетворень людського потенціалу, накопичення й оновлення інтелектуального капіталу нації, а також подальшого інституційного облаштування ринку. Загалом інституціональні, соціально-економічні кризи і соціальні механізми, які забезпечують вихід із них, в економічній науці вивчено недостатньо. Серед соціологів і економістів, які вивчали саме проблеми соціально-економічних криз, треба назвати насамперед О. Богданова, який уперше використав методологію системного підходу до дослідження соціальної кризи і звернув увагу на синергетичний ефект групової взаємодії³⁸, а також засновника теорії економічного розвитку Й. Шумпетера, який розглядав механізм реалізації цього розвитку, що “запускається” у кризовий період

³⁸ Богданов А. Тектология. Всеобщая организационная наука. М.: Экономика, 1989. Т. 1. 303 с.

економічного циклу. Шумпетер обґрунтував, що перехід до якісно нового стану економічної рівноваги (тобто вихід із кризи) пов'язаний із груповою взаємодією наділених інноваційними якостями осіб — підприємців, унаслідок якої нарощувальний тренд матиме процес упровадження нововведень, тобто появи нових, ефективніших форм використання обмежених ресурсів³⁹. Ураховуючи специфіку сучасного етапу суспільного розвитку можна стверджувати, що провідною соціальною силою подолання кризи індустріалізму, здійснення постіндустріального прориву є й “новий середній клас”⁴⁰ високоосвічених професіоналів, носіїв інтелектуального капіталу, на особливу роль якого наразі вказують як західні дослідники, так і вітчизняні автори⁴¹.

Отже, необхідним інструментом подолання соціально-економічної кризи є механізм реалізації синергетичного ефекту групової взаємодії. Для здійснення соціально-економічного прориву необхідним є використання синергетичного ефекту цілеспрямованої активної участі носіїв інтелектуального капіталу у продукуванні нових знань, ідей, реалізації інновацій. Адже цей капітал має емерджентну властивість: капітал колективу, групи населення нетотожний сумі індивідуальних інтелектуальних капіталів учасників; у процесі взаємодії, кооперації інтелектуальних зусиль працівників з'являються множинні додаткові ефекти. Тому ступенем задіяння цього інструменту у поєднанні з активізацією ринкового рушія економічної ефективності — конкуренції (що спонукає індивід до самовдосконалення, нарощування власного інтелектуального потенціалу) — визначаються перспективи виходу вітчизняної економіки на якісно новий рівень.

Реальним фундаментом піднесення рівня суспільно-економічного розвитку є зростання продуктивності праці й досягнення високого рівня добробуту населення. Вагоме підвищення продуктивності у сучасних умовах здійснюється на інноваційній основі, унаслідок упровадження нових організаційно-технічних і технологічних рішень, а також прогресивних інституційних змін. Визначальною рисою сучасної економічної динаміки розвинутих країн є використання знань для систематичних інновацій і новаторства. В основі економічного зростання у постіндустріальних осередках світової цивілізації, а також “економічного дива” країн, що зробили ставку на прискорений технологічний розвиток (не лише Японія, а й Південна Корея, Сінгапур та ін.) лежить принцип переміщення центру тяжіння у соціально-економічному розвитку із фізичного (зокрема,

³⁹ Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982. С. 404.

⁴⁰ “Новий клас інтелектуалів та інтелігенції”, за термінологією Гоулднера; “службовий клас” менеджерів та професіоналів — у трактуванні Н. Аберкромбі та А. Уорда.

⁴¹ Див., наприклад: Bell D. The coming of Post-Industrial Society. NY, 1976. P. 125; Куценко О. Суспільство нерівних. Класовий аналіз нерівностей у сучасному суспільстві: спроби західної соціології. Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна, 2000. С. 224.

фінансового) капіталу на людські ресурси і, зокрема, їх інтелектуальну складову. Ця обставина об'єктивно зумовлена тим, що головним джерелом прибутків нині стають ідеї, а не матеріальні предмети. Ефективність економічної діяльності у таких умовах, тим більше — організація такої діяльності, власного бізнесу передбачає не тільки, а можливо й не стільки наявність фізичного капіталу (грошей, засобів виробництва), скільки знання і вміння, інтелектуальний потенціал.

У цих умовах на перший план виходить виробництво наукових знань і інформації⁴², знання фактично заміняє собою традиційну тріаду землі, праці й капіталу і перетворюється на універсальний і винятковий у своїй унікальності засіб виробництва, а його носії та продуценти — представники “нового середнього класу”, “інформаційні працівники”⁴³ — є головним суб'єктом сучасної економіки. Отже, економічне зростання все більше забезпечується за рахунок використання інформаційних ресурсів і джерел, головним носієм яких є людина з високим рівнем загальноосвітньої, наукової й спеціальної підготовки, тобто “саме людський капітал, а не заводи, обладнання і виробничі запаси є наріжним каменем конкurentоспроможності, економічного зростання й ефективності”⁴⁴.

Традиційне “ядро” системи економічних відносин — відносини власності на засоби виробництва (фізичний капітал), поступаються своїм місцем і значущістю соціально-трудовим відносинам через використання знань, навичок, компетентностей працівників. Ефективне функціонування економіки все більше залежить від інноваційної активності носіїв інтелектуального капіталу, від того, наскільки працівники зацікавлені (матеріально й морально) у досягненні високих кінцевих результатів. Саме це є основною передумовою підвищення інноваційної активності високоосвічених та професійних працівників, приведення людського капіталу в активний стан, у дію. Як справедливо зазначає О. Нордхог, корисно розрізняти здоров'я та кваліфікацію працівників, з одного боку, і робочу мотивацію і відданість фірмі — з іншого. Перші два елементи разом становлять основоположну здатність окремого працівника виконувати завдання, тобто те, що у принципі (потенційно) він може робити на роботі. Два інші елементи впливають на поточну (реальну) діяльність на роботі шляхом відображення того, що конкретний працівник із певною кваліфікацією хоче робити на роботі. Разом здібності і бажання працювати формують здатність конкретного працівника до праці⁴⁵.

⁴² Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. NY, 1973; Bell D. Die dritte technologische Revolution und ihre möglichen sozioökonomischen Konsequenzen. Stuttgart, 1990.

⁴³ За визначенням Т. Стоунера.

⁴⁴ Грейсон Дж.К., О'Делл К. Американский менеджмент на пороге XXI века. М.: Экономика, 1991. С. 196.

⁴⁵ Nordhoug O. Human Capital in Organizations: Competence, Training and Learning. Oslo: Scandinavian University Press, 1993. P. 19—20.

В Україні сучасний рівень оплати праці високоінтелектуальних працівників не забезпечує відтворення якісної робочої сили і гальмує поширення інноваційної мотивації. Традиція недооцінювання складної висококваліфікованої праці, сприйняття її результатів як таких, що безумовно належать суспільству, у сучасних умовах зростання ролі інтелектуального капіталу й вартості інтелектуальної власності стає згубною. Надто низькі стандарти оплати праці, а також застаріла технологічна база виробництва і недостатня технічна оснащеність праці стримують процеси зростання і розвитку інтелектуального капіталу — отримання нових наукових знань, підвищення кваліфікації, професійного вдосконалення.

У процесі виходу з соціально-економічної кризи і нарощування темпів економічного зростання М. Туган-Барановський, а за ним і Дж. Кейнс та Й. Шумпетер відводили ключову роль диверсифікації й розширенню сукупного попиту — як споживчого, що найтісніше пов'язаний із рівнем оплати праці, так і інвестиційного, зокрема, інвестуванню в інноваційне виробництво. Внутрішній споживчий ринок у нашій країні суттєво стиснутий насамперед через дешевищу робочої сили і неадекватність оплати складної висококваліфікованої праці. Якщо в розвинутих країнах динаміка диференціації рівня добробуту спрямована на збільшення розриву між високо та низько освіченими працівниками ⁴⁶, то в Україні найбільш вагомою є “внутрішня” диференціація доходів між працівниками близького освітнього та професійного рівня, зумовлена переважно макроекономічними причинами. Спостерігається залежність доходів і матеріальної нерівності не так від різниці у природжених здібностях чи талантах, від характеру праці та її результатів, як від місця проживання, форми власності, приналежності до певного відомства, галузі чи сфери, від владної позиції.

Подальшому суспільному реформуванню явно не вистачає соціальної енергії, яка вивільняється лише за “зняття” гостроти численних соціальних проблем і протиріч, за досягнення зацікавленості широких верств населення у прискоренні перетворень. Однак при цьому інерцію мислення за принципом “підніmemo економіку — тоді вже зможемо вирішити соціальні проблеми” так і не подолано.

Системність соціальної й економічної складової суспільного життя не передбачає їх автоматичного узгодження, повної внутрішньої зв'язаності, отже виникає проблема регулювання взаємодії між ними, підтримання динамічного балансу. Як показує зарубіжний досвід, кращі результати не лише у людському розвитку, а й щодо забезпечення сталості

⁴⁶ Так, «середньотижневий заробіток американців, які не мають атестата про закінчення середньої школи, впав з 462 дол. у 1979 р. до 337 дол. у 1999 р., а осіб з вищою освітою — збільшився за цей же період з 758 дол. до 821 дол.». Джерело: Мазин А. Инвестиции в образование и рынок труда. *Человек и труд*. 2004. № 5. С. 44.

економічного зростання, за інших рівних умов, досягають країни, де вдається забезпечити ув'язку економічної ефективності з соціальною результативністю через налагодження економічних механізмів та оптимізацію діяльності соціальних інститутів, що є способом узгодження інтересів і цілей суб'єктів, які взаємодіють у процесі економічної діяльності. Досягнення соціальних цілей базується на економічному зростанні, яке, у свою чергу, залежить від ефективного використання соціально-демографічних чинників. При цьому у взаємозв'язку економічного й соціального нині необхідно враховувати об'єктивну тенденцію до підвищення ролі соціального у розвитку економіки. У вітчизняних умовах соціальна складова суспільної динаміки набуває особливого значення через те, що невирішеність соціальних проблем, незрілість або дисфункції відповідних соціальних інститутів, дезінтеграція суспільства та повільне визрівання тих соціально-економічних груп населення, які мають стати рушійною силою подальших ринкових та інноваційних перетворень, нині гальмує власне економічний розвиток.

Реалізація можливостей інноваційної інтенсифікації, які ще зберігаються в Україні, “замикається” на людських ресурсах і потребує нарощування науково-технічного потенціалу, накопичення й оновлення інтелектуального капіталу та інституційного облаштування ринку. Свідомо долучаючись до процесу європейської інтеграції, тобто прагнучи стрибнути у постіндустріальну інформаційну глобальну економіку, ми все ще розраховуємо на забезпечення конкурентних переваг нашої продукції насамперед за рахунок дешевизни робочої сили. Однак тільки підвищення ефективності виробництва і адекватне зростання трудових доходів є абсолютно необхідними передумовами для тих прогресивних змін у мотиваційній сфері, за яких як на мікро-, так і на макрорівні можна отримати додаткові ефекти, пов'язані з зацікавленням працівників у підвищенні вартості власного інтелектуального капіталу, накопиченні професійного досвіду і соціально-професійному зростанні.

Активізація людського потенціалу як могутнього чинника виходу з економічної кризи тісно пов'язана з державною соціальною політикою, а також посиленням соціальної орієнтації бізнесу, яке у західноєвропейських країнах спостерігається ще з 1970-х років і обумовлене саме переходом до постіндустріального суспільства, що вимагає нової якості інтелектуального капіталу і, відповідно, чималих вкладень у людину.

Особливу увагу на даному етапі варто приділити створенню належних матеріальних умов для розширеного відтворення якісної робочої сили, а також активізації значущих соціальних мотивів інноваційної економічної діяльності. Необхідним є стратегічний інноваційний “приціл” у державній соціально-економічній політиці, її перспективна спрямованість на реалізацію діяльнісного потенціалу найактивнішої та професійно

спроможної частини працюючого населення, його втілення в модерних соціально-економічних практиках.

Як у пошуку важелів інноваційної модернізації економіки, так і в оцінці темпів постіндустріального просування треба орієнтуватися не тільки (і не стільки) на суто макроекономічні і техніко-технологічні пропорції та показники економічної ефективності, як на індикатори “людського виміру” інноваційного розвитку: секторально-галузевий розподіл зайнятих (зокрема розширення новітніх сфер прикладання праці, обсягів інтелектуальної діяльності), професійно-кваліфікаційну структуру робочої сили, навчальну активність та освітній потенціал населення, чисельність і склад наукових кадрів тощо.

Загалом кінцеві результати — наслідки виходу країни з соціально-економічної кризи на орбіту сталого розвитку варто шукати саме у царині соціально-демографічного розвитку. Специфіка соціально-демографічних аспектів суспільного розвитку і взаємозв’язків із економічними чинниками визначена тим, що демографічна складова становить і підґрунтя, і наслідок реалізації й розвитку усього комплексу різнопланових потреб і можливостей індивіда, а також результат функціонування власне економічних ресурсів і механізмів в інтересах забезпечення розвитку людського потенціалу, або здебільшого проти них. Соціально-демографічними критеріями результативності соціально-економічного розвитку варто обрати: припинення широкомасштабного міграційного відтоку носіїв інтелектуального капіталу, модернізацію архаїчної структури захворюваності й смертності (з притаманною їй високою часткою причин, обумовлених незадовільною екологією, травмонебезпечним виробничим середовищем, криміногенним бізнесом та ін.), загальне поліпшення якості та тривалості життя населення.

1.2.2. Економічні імперативи демографічного старіння та створення умов для активної участі літніх у соціально-економічному розвитку

Одним із найзначущих та глобальних процесів, що не лише визначатимуть “соціально-демографічне обличчя” людства в поточному сторіччі, а й суттєво впливатимуть на характер і перспективи економічного розвитку всіх європейських країн, є процес демографічного старіння. У цих умовах значно зростає роль людського (зокрема, трудового) потенціалу літніх осіб, тому одним зі шляхів активізації людського потенціалу є повніше й ефективніше використання величезного життєвого досвіду і залишкової працездатності літніх і старших людей. Невідворотність старіння зумовлює необхідність адекватної реакції суспільства на зміни соціально-демографічних умов життєдіяльності і наслідки прискореного старіння населення.

Україна входить до тридцяти найстаріших країн світу за часткою осіб віком 60 років і старше: 2015 року вона становила 21,8 %, а частка людей віком 65 років і старше — 15,5 % від загальної чисельності населення. Згідно з національним демографічним прогнозом, до 2025 р. відсоток осіб, старших за 60 років, у нашій країні становитиме 25,0 %, осіб віком 65 років і старше — 18,4 %, а в 2030 р. — понад 26 та 20 % відповідно. Довготривалою особливістю старіння в Україні є його переважна обумовленість процесом зниження народжуваності й високою передчасною смертністю, без відчутного подовження тривалості життя населення.

Соціально-економічні наслідки демографічного старіння пов'язані насамперед зі скороченням чисельності та частки трудоактивних контингентів у населенні, збільшенням демоекономічного (й, відповідно, податкового) навантаження на працездатний контингент, зі зростанням попиту на соціальні послуги з боку літніх осіб. Відтак основними викликами, зумовленими старінням, є ті, що стосуються сфери публічних фінансів (зокрема, пенсійних коштів), функціонування ринку праці, системи охорони здоров'я та розвитку соціальних послуг, орієнтованих на літніх людей. Прискорене зростання частки літніх у населенні визначає також загальну зміну потреб в освітніх, житлово-комунальних, транспортних послугах, відчутно впливає на структуру взаємодії в сім'ї та на рівні громади.

Водночас старіння населення не лише зумовлює виклики соціально-економічного розвитку, а й створює додаткові можливості для нього у різних сферах: у царині зайнятості (зокрема, через розширення сфери прикладання праці в медичному обслуговуванні й соціальному забезпеченні), у системі освіти, в рамках інституту сім'ї тощо. Відповіді суспільства на виклики демографічного старіння, а також реалізація зумовлених цим процесом додаткових можливостей мають забезпечити як стійкий збалансований розвиток усіх тих сфер життя, яких стосуються наслідки старіння, так і поліпшення якості життя літніх людей.

В Україні чинник старіння населення й пов'язані з ним виклики та можливості ще недостатньою мірою враховані в різних напрямках соціально-економічної політики. Доволі повільно йде процес імплементації міжнародних рекомендацій із питань старіння, відсутня цілісна державна політика щодо захисту прав та інтересів літніх людей. У сучасних кризових умовах істотно загострились проблеми забезпечення належного рівня життя літніх людей. Погіршення гуманітарної ситуації в деяких регіонах країни актуалізує також питання забезпечення продовольчої та медико-санітарної безпеки найуразливіших груп літніх осіб (з числа внутрішньо переміщених осіб та тих, хто перебуває у зоні конфлікту).

В Україні низькою є соціально-економічна активність літніх осіб, тобто їхній потенціал для суспільно-економічного розвитку залишається

здебільшого нереалізованим. Рівень зайнятості осіб віком 55–64 років у нашій країні становить лише 27,9 %, а у країнах ЄС у середньому — 51,8 %. Низьким є рівень зацікавленості літніх людей у отриманні нових знань у межах програм навчання для осіб літнього віку: 69 % респондентів опитування “Літні особи в Україні: умови життя та соціальне самопочуття”⁴⁷ вказали, що не мають бажання скористатися можливістю отримати нові знання у межах програм навчання для літніх людей (мали таке бажання лише 17 % опитаних і менше 1 % повідомили, що вже навчалися або зараз навчаються за такими програмами).

Попри вагому роль літніх осіб у системі сімейних відносин, рівень їхньої суспільної інтеграції в Україні залишається вкрай недостатнім. Вельми незначна частка літніх вважає себе суспільно активними особами, бере участь у діяльності добровільних об’єднань, волонтерських рухів тощо. Літні люди в Україні надають перевагу здебільшого пасивним формам організації дозвілля: близько половини респондентів вищезазначеного опитування літніх осіб збавляють свій вільний час за переглядом телепередач. Тому немала частка літніх людей відчуває себе самотніми, непотрібними, а низький рівень суспільної інтеграції є чинником їхньої соціально-психологічної дезадаптації. Відповідно, одна з проблем політики й соціальної практики в нашій країні полягає у необхідності формування ставлення до старшого населення як до важливого ресурсу, а не соціального навантаження, використання можливостей людського капіталу літнього населення, яке збільшується.

В Україні залишковий трудовий потенціал населення пенсійного віку використовується вкрай неефективно (принаймні поза межами сімейного господарства). Тому першочергового значення набуває завдання створення передумов для ефективнішої, з економічної та соціальної точок зору, участі старшого покоління у виробництві та в суспільному житті.

В Україні зберігаються як попит на робочу силу старшого віку, так і можливості для її зайнятості. Серед людей старше 60 років безробіття практично відсутнє, серед осіб віком 55–59 років рівень безробіття найнижчий з усіх вікових груп. Водночас рівень участі літніх людей у робочій силі залишається дуже низьким. Незважаючи на підвищення пенсійного віку для жінок (у 2015 р. він досяг 57 років, а до 2021 р. зрівняється з установленим для чоловіків — 60 років), серед осіб 55–59 років рівень економічної активності складає лише 49 %. Більше третини зайнятих у віці 60–70 років мають неформальну зайнятість, а в сільській місцевості на сектор неформальної зайнятості припадає майже 3/4 загальної чисельності зайнятих пенсійного віку. Традиційно найпоширенішими видами діяльності в неформальній зайнятості є сільське господарство (переваж-

⁴⁷ Проведено у 2013 році на замовлення Фонду ООН у галузі народонаселення.

но в рамках особистих підсобних господарств), а також торгівля (в основному, вулична і ринкова), будівництво, сфера персональних послуг.

Низький рівень участі літніх людей у робочій силі та їх концентрація в секторі неформальної зайнятості деякою мірою пов'язані з нормами трудового і пенсійного законодавства. Прямих заборон на роботу або вимог щодо звільнення по досягненню пенсійного віку в національному законодавстві ніколи не було, однак існують обмеження на продовження професійної діяльності для працівників, які виходять на пенсію за вислугою років (для військових, вчителів, медиків), є обмеження віку перебування на державній службі та ін. Такі пенсіонери можуть працювати в інших сферах, однак обов'язковість зміни робочого місця пов'язана, як правило, з утратою статусу і зменшенням заробітку, що знижує мотивацію до продовження трудової діяльності. Для деяких категорій працівників (наукових і науково-педагогічних, бюджетної сфери) передбачена виплата одноразової допомоги у разі виходу на пенсію за умови звільнення. Надалі вони можуть продовжувати роботу на своєму робочому місці лише на умовах непостійної зайнятості (контракти на встановлений термін). Крім того, залишається великий перелік пільг для передчасного виходу на пенсію за віком як для працюючих в особливих (зокрема шкідливих) умовах, так і за сімейними обставинами (для багатодітних матерів, батьків дітей-інвалідів). Наприклад, середній фактичний вік виходу на пенсію у працівників силових структур в Україні становить 49 років.

При цьому не приділяється належної уваги захисту зайнятості літніх людей. Національне трудове законодавство не містить прямих норм, що гарантують захист від звільнення в зв'язку з досягненням похилого або пенсійного віку, а також практично не дає додаткових стимулів і гарантій створення гнучких умов зайнятості для працівників старшого віку. Кодекс законів про працю України дає переважне право залишитися на роботі в умовах звільнення з економічних причин працівникам з тривалим безперервним стажем на даному підприємстві, проте це не обов'язково люди передпенсійного або пенсійного віку. Інших норм, які хоч якось стосуються особливостей зайнятості працівників старшого віку, в Кодексі немає.

Закон України “Про зайнятість населення” відносить осіб, яким залишилося 10 і менше років до досягнення пенсійного віку, до категорій громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню. Для працевлаштування таких громадян підприємства з чисельністю штатних працівників понад 20 осіб установлюють квоту у розмірі 5 % середньооблікової чисельності штатних працівників. Матеріальним стимулом у разі прийому на роботу “квотних” категорій для роботодавців, які працевлаштовують їх на нові робочі місця строком не менше ніж на два роки, є щомісячна компенсація фактичних витрат на сплату єдино-

го внеску з обов'язкового державного соціального страхування. Чисельність зареєстрованих безробітних, яким залишилося 10 або менше років до досягнення пенсійного віку, на обліку Державної служби зайнятості (ДСЗ) України досить стабільна (близько 300 тис. на рік), вони складають найчисленніший контингент серед квотних категорій (2/3 загальної чисельності громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню). Рівень працевлаштування даної групи істотно вищий, ніж інших квотних категорій і навіть вищий за середній серед усіх зареєстрованих безробітних, що може бути пов'язано із вищою мотивацією людей передпенсійного віку до офіційної зайнятості.

Лише незначна частка літніх осіб вважає себе суспільно активними, бере участь в діяльності добровільних об'єднань, громадських організацій. Переважна їх більшість (87,7 %) не належить ні до однієї з громадських, політичних організацій чи рухів, а чимала частка відчуває себе самотніми, непотрібними. Рівень задоволеності життям осіб у віці 60 років і старше в Україні останнім часом знижується, а частка незадоволених своїм становищем в суспільстві зростає.

Концептуальним підходом в політиці, покликаним максимально реалізувати потенціал осіб літнього віку, є так зване “активне старіння”, що перебуває у центрі сучасних політичних концепцій стосовно літніх осіб. Концепція “активного старіння” виникла як протипага традиційним підходам ставлення до “старості” як до статусу, а не як до результату процесу. До цього програмні й нормативні документи щодо питань старіння були спрямовані на надання послуг у рамках цього статусу, а не на створення ширших можливостей для самостійного життя та надання додаткових прав. Можливість людини в старшому віці бути активною та самодостатньою прямо залежить від “інвестицій”, які вона здійснює в себе, у процес свого старіння впродовж усього життя. Створення відповідного середовища, інфраструктури, інших можливостей, відповідні структури, стимули і заходи дають змогу людям вести активний спосіб життя якомога довше.

Саме поняття “активне старіння” увійшло в обіг з 1990-х років (від моменту його схвалення Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ)), хоча теоретичні напрацювання у цьому напрямі відомі від початку 1950-х років. Відповідно до визначення ВООЗ, активне старіння є процесом оптимізації можливостей для підтримання та покращення здоров'я, участі у соціальному житті та почуття безпеки, що спрямовані на підвищення якості життя у процесі старіння. Це дає змогу людям похилого віку реалізувати власний потенціал для фізичного, соціального і ментального добробуту впродовж усього життя та брати участь у суспільній діяльності згідно зі своїми потребами та бажаннями. Класичне трактування активного старіння базується на трьох компонентах — хорошому стані здоров'я, зайнятості та активній різносторонній життєвій позиції.

Активне старіння є соціальним феноменом, який передбачає, що зі збільшенням тривалості життя люди отримають можливість довше брати участь у формальному ринку праці, а також займатися іншими видами продуктивної діяльності, і в пізні роки свого життя жити незалежно і автономно, маючи хороше здоров'я. Своєчасні інвестиції в освіту демонструють сприятливий вплив на можливість працевлаштування, стан здоров'я і соціальну інтеграцію.

Концепція активного старіння нерозривно пов'язана з якістю життя літніх осіб, спрямована на підвищення рівня фізичного та особистого благополуччя громадян, сприяє здатності людей бути менш залежними й активніше брати участь у суспільному житті. Завдання стратегій активного старіння — створити багате можливостями середовище, де старість не означатиме залежність від інших, сприяти максимальному задіянню потенціалу людей літнього віку і знизити їхню залежність від сім'ї і держави. Застосування концепції активного старіння покликане створити умови й інфраструктуру, що дасть змогу людям брати на себе відповідальність за процес власного активного довголіття. Політика активного старіння приносить економічні вигоди за рахунок запобігання втрати цінного досвіду, накопиченого літніми людьми, їхньої мудрості, а також сприяє зміцненню людського потенціалу і структурної стійкості суспільства до довгострокових економічних і соціальних викликів.

Практичні кроки з удосконалення і розвитку політики стосовно осіб літнього віку мають бути сконцентровані за такими напрямками: сприяння зайнятості літніх працівників та подовження трудового періоду; створення умов для поліпшення здоров'я та активного довголіття; забезпечення соціальної інтеграції літніх осіб. Досягнення низки об'єктивних і суб'єктивних цілей у цих трьох сферах, власне і формує процес активного старіння. Незважаючи на те, що визначені напрями політики зазвичай переслідують специфічні конкретні цілі, вони повинні бути об'єднанні у глобальному підході, що торкатиметься усіх аспектів життя літніх людей.

Якщо у наймолодших та середніх групах літніх людей активне старіння нерозривно пов'язане з зайнятістю й значні зусилля концентруються на подовженні періоду економічної активності, то у старшому віці на перший план виходить необхідність активної участі у суспільній діяльності — волонтерській, громадській, політичній. З урахуванням цього, концепція активного старіння насамперед має на меті трансформувати спрямування політики щодо літніх людей від простого забезпечення їхніх потреб до розширення прав і можливостей. Для цього, зокрема, необхідна законодавча база, згідно з якою люди похилого віку могли б узяти на себе відповідальність за власну якість життя (оскільки вважається, що участь держави вкрай необхідна у справі забезпечення потреб вразливих осіб, як-от із особливо поганим станом здоров'я тощо, решті ж літніх більше потрібне надання відповідних можливостей).

На загальноєвропейському рівні також піднімається питання про те, що сучасна політика щодо людей похилого віку вже не відповідає вимогам часу. Дотепер недостатньо уваги приділялося участі та внеску літніх людей у процес розвитку своєї країни, отже існує потреба у розширенні їхньої участі у житті суспільства, подоланні вікової сегрегації та забезпеченні інтеграції літніх осіб у суспільство. Важко переоцінити значущість активності самих літніх у розбудові ефективної політики активного старіння.

У деяких країнах громадські та неурядові організації відіграють ключову роль у вирішенні проблем старіння, проте для України саме низький рівень суспільної активності населення є характерною проблемою уже тривалий час. Особливого значення за таких умов набувають інформаційні методи політики залучення громадян у життя суспільства (інформування населення про позитивний внесок літніх людей у розвиток країни та про позитивні аспекти старіння, залучення представників організацій літніх осіб до планування та створення відповідного інформаційного простору, інші методи інформаційної політики).

Комплексний характер концепції активного старіння виявляється зокрема в класифікації напрямів державної політики залежно від віку літніх. Так, із позицій широкого підходу до політики, інвестиції в процес активного старіння за періодом здійснення розподіляють на “ранні” та “пізні”. “Ранні” інвестиції здійснюються у період перебування особи у молодому та середньому віці й покликані забезпечити довготривалий вплив на її життя. Насамперед йдеться про освіту, яка впливає на соціальне становище особи, позицію на ринку праці та рівень доходу і, відповідно, на індивідуальну “траєкторію старіння”. “Пізні” інвестиції здійснюються вже в середньому і пенсійному віці та стосуються здоров’я, способу життя, соціальної інтеграції, навчання впродовж усього життя.

1.2.3. Громадське здоров’я як необхідна умова економічного зростання, сталого розвитку і відновлювального процесу в посткризовий період

Стан здоров’я населення України. За даними Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров’я (МОЗ) України, 2015 року в середньому на кожні 100 осіб у країні було зареєстровано 171 захворювання або травма, що значною мірою зумовлено поширенням низки чинників ризику хвороб: шкідливих звичок (тютюнопаління, вживання алкоголю і наркотиків), нераціонального харчування, малорухомого способу життя, ризикованої поведінки і низького ступеня відповідальності за власне здоров’я. Якщо рівень захворюваності з початку 1990-х років майже не змінювався і практично утримувався на одному рівні, то динаміка поширеності хвороб яскраво ілюструє тенденцію до накопичення патології: за

1990—2015 рр. показник поширеності хвороб збільшився у півтора рази: від 110,5 тис. до 171,1 тис. випадків у розрахунку на 100 тис. осіб.

Стан здоров'я, показниками якого є захворюваність і поширеність хвороб серед дорослого населення (18 років і старше), визначає якісні характеристики робочої сили — здатність до праці та навчання й набуття нових навичок упродовж життя, спроможність сприйняття інноваційних технологій, захисту країни та напруженої діяльності з відновлення економіки, виконання репродуктивної функції тощо.

Аналіз захворюваності та поширеності хвороб за статтю виявляє досить суттєві відмінності — загальні показники для жінок багато років поспіль перевищують аналогічні для чоловіків (табл. 1.1). Це входить у певне протиріччя з тим, що рівень смертності українських чоловіків є вищим, аніж жінок. За статистикою, чоловіки хворіють рідше, а помирають раніше за жінок. Це можна пояснити тим, що вони рідше звертаються по медичну допомогу, а також більшим поширенням таких чинників ризику як тютюнопаління і зловживання алкоголем, та водночас меншою прихильністю до профілактики і лікування.

Таблиця 1.1

Захворюваність та поширеність хвороб серед дорослого населення

Хвороба	Чоловіки		Жінки	
	Поширеність	Захворюваність	Поширеність	Захворюваність
Всі хвороби	146 391,8	42 639,6	190 202,8	53 519,2
Деякі інфекційні та паразитарні хвороби	2 789,5	1 412,4	3 021,9	1 909,4
Новоутворення	3 338,0	743,5	5 959,7	1 152,9
Розлади психіки та поведінки	6 046,2	380,2	2 826,8	225,4
Хвороби системи кровообігу	54 910,0	4 678,0	70 910,7	5 382,3
Хвороби органів дихання	20 233,5	14 221,7	22 489,1	16 035,3
Хвороби органів травлення	16 569,4	2 163,5	19 441,4	2 325,3
Травми, отруєння та деякі інші наслідки дії зовнішніх причин	5 280,5	4 861,2	3 046,6	2 856,1

Примітка: кількість зареєстрованих хвороб серед населення 18 років і старше, за статтю, розрахована на 100 тис. відповідного населення.

Джерело: за даними Центру медичної статистики МОЗ України.

У структурі поширеності захворювань в Україні у 2015 р., як і в попередні роки, перше місце (31 %) посідали хвороби системи кровообігу, друге — хвороби органів дихання (19,8 %), третє — хвороби органів травлення (9,9 %). У структурі захворюваності основний внесок (41 %) належав хворобам органів дихання; частки решти причин не досягають і десятої частини, серед них: хвороби системи кровообігу (7,5 %); травми, отруєння та деякі інші наслідки дії зовнішніх причин (7,1 %); хвороби сечостатевої системи (6,7 %).

Спостерігаються досить значна різниця поширеності та захворюваності населення працездатного віку в регіональному розрізі. Навіть із урахуванням того, що показники Луганської та Донецької областей не відображають реального становища, адже розраховані за обмеженими даними з контрольованих Україною територій, а найвищий показник Дніпропетровської (нині Січеславська) області в 2015 р. був результатом реєстрації звернень по медичну допомогу до закладів регіону не лише місцевих мешканців, а й внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців і постраждалих під час ведення бойових дій у зоні Антитерористичної операції (нині Операція об'єднаних сил, ООС), відмінності деяких регіонів порівняно з середньоукраїнським показником досить значні.

Самооцінка здоров'я. Об'єктивне оцінювання стану здоров'я, сформоване за результатами звернень по медичну допомогу до лікувально-профілактичних закладів, доцільно доповнювати суб'єктивною самооцінкою. Результати опитування осіб, які входять до складу 9,1 тис. домогосподарств, що взяли участь у вибіркового обстеженні умов їхнього життя, доповнюють наявну в органах державної статистики інформацію з питань охорони здоров'я. З метою дослідження доступності для населення послуг охорони здоров'я, ліків та медичних товарів, а також отримання інформації щодо самооцінки стану здоров'я та рівня захворюваності населення, Держстат України у жовтні 2015 р. провів чергове опитування (без урахування домогосподарств, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь та частини зони проведення ООС). За результатами дослідження, стан здоров'я як “добрий” оцінила кожна друга особа. Серед населення у працездатному віці “добрим” назвали стан здоров'я 61 % чоловіків та 54 % жінок, а серед старше від працездатного — лише 11 % чоловіків і 7 % жінок. “Поганим” стан власного здоров'я назвала кожна десята особа. Найбільша частка населення, яке погано себе почувало, спостерігалася серед осіб непрацездатного віку: так оцінили стан свого здоров'я кожен четвертий чоловік і практично кожна третя жінка.

Для порівняння: у країнах ЄС оцінили стан свого здоров'я як “добрий” 67 % осіб у віці 18 років і старше, 23 % повідомили, що мають задовільний стан здоров'я, а десята частина оцінила його як “поганий”. В

Україні таких осіб 43, 45 та 12 % відповідно. Найбільші частки зазначеної категорії осіб, які оцінили стан свого здоров'я як “добрий”, — у Швеції, Нідерландах, на Кіпрі, у Бельгії, на Мальті, у Греції, Іспанії, Люксембурзі та Данії (80—72 %). Найбільша частина, що оцінила його як “поганий”, — у Португалії, Литві, Латвії, Естонії, Угорщині та Польщі (19—14 %).

Порівняльний аналіз показників поширеності та захворюваності міського і сільського населення України виявив нижчий їх рівень у селі (за більшістю класів хвороб), що свідчить не про кращий стан здоров'я сільських жителів, а про нижчу доступність медичної допомоги у сільській місцевості. Це ілюструє відмінність за показниками забезпеченості лікарями населення сільських адміністративних районів: якщо для населення України в цілому він досягав у 2015 р. 37,95 на 10 тис. всього населення, то для сільських мешканців — лише 25,53 на 10 тис. населення сільських адміністративних районів. В деяких регіонах різниця між цими показниками навіть перевищує два рази.

Відповідно, і самооцінка стану здоров'я відрізняється залежно від того, проживають респонденти у сільській місцевості чи у містах. Так, порівняння суб'єктивних оцінок стану здоров'я міського та сільського населення засвідчило, що серед останніх частка осіб, які почували себе добре, практично в усіх статеві-вікових групах незначно, але вища. Це може бути пов'язано з істотно меншим негативним впливом несприятливих екологічних, техногенних чинників і психоемоційних перевантажень, притаманних способу життя мешканців сучасних міст, особливо мегаполісів, з одного боку, та з більш поблажливим ставленням до самопочуття у селян з елементами фаталізму у сприйнятті погіршення здоров'я з віком.

Понад три чверті опитаних осіб повідомили, що у 2015 р. хворіли. Найменше таких осіб (64 %) серед чоловіків віком 18—29 років. Найвищий рівень захворюваності спостерігався серед дітей віком 3—6 років (91 %) та серед чоловіків і жінок непрацездатного віку — відповідно 88 та 94 %. У всіх статеві-вікових групах захворюваність міського населення була вищою, ніж сільського.

Серед осіб, які перенесли захворювання, майже половина вказала на негативні їх тривалі наслідки: зокрема, 14 % осіб відчували вплив на повсякденну працездатність, 34 % — на життєву активність (можливість займатися фізичною працею, відвідувати культурні заклади, вести активний спосіб життя). За даними опитування, негативний вплив перенесених захворювань на повсякденну працездатність більше поширений серед сільського населення порівняно з міським.

36 % опитаних осіб мали хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям. Найпоширенішими були серцеві захворювання, зокрема гіперто-

нія — про наявність їх повідомили відповідно 42 та 27 % осіб, які мають хронічні захворювання. З тих, які мають проблеми зі здоров'ям, 14 % хворіють на артроз або артрит (зокрема ревматоїдний), 12 % — на остеохондроз, 8 % мають хронічний гепатит, жовчокам'яну хворобу, холецистит, холангіт, цироз печінки, по 6 % мають захворювання з груп хронічного бронхіту, емфіземи легенів та виразку шлунку або дванадцятипалої кишки. Серед мешканців міст, які мають хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям, поширеніший, порівняно із сільським населенням, остеохондроз, хвороби печінки, діабет, алергія (за винятком алергічної астми).

Респонденти різної статі повідомляють про дещо різний розподіл проблем зі здоров'ям. Так, серед чоловіків віком 30—59 років, які повідомили, що мають хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям, чверть страждає на гіпертонію, 18 % мають серцеві захворювання, 12 % — остеохондроз, 11 % хворіють на артроз, артрит (зокрема ревматоїдний), десята частина має виразку шлунку або дванадцятипалої кишки, 9 % — хронічний гепатит, жовчокам'яну хворобу, холецистит, холангіт, цироз печінки, по 8 % хворіють на хронічний бронхіт, емфізему легенів і мають хронічну травму чи інші наслідки дії зовнішніх причин. Серед жінок віком 30—57 років, які повідомили, що мають хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям, третина потерпає від гіпертонії, 16 % мають серцеві захворювання, 13 хворіють на остеохондроз, по 10 страждають від мігрені або частого головного болю та мають хвороби печінки, 9 % мають артроз, артрит (зокрема ревматоїдний), по 6 % хворі на хронічний бронхіт або на алергію (за винятком алергічної астми).

Українці частіше вказують на наявність хронічних недуг. Зокрема, у країнах ЄС третина осіб у віці 16 років і старше мали хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям. В Україні про це повідомили 42 % осіб цієї вікової категорії. Для порівняння: найбільшою кількістю таких осіб була у Фінляндії та Естонії (по 46 %), Латвії (41) та Португалії (40), а найменша — у Румунії (19) та Болгарії (21 %).

Значний вплив на стан громадського здоров'я має доступність медичної допомоги. Ситуація значно погіршилась порівняно з минулим роком. Так, зросло значення фінансового чинника обмеження доступу. Основною причиною недоступності певних видів медичної допомоги переважна більшість домогосподарств, як і в опитуванні 2014 р., вказала занадто високу вартість ліків, медичних товарів, послуг охорони здоров'я. По 32 % домогосподарств із груп домогосподарств першого дециля та домогосподарств, середньодушові еквівалентні загальні доходи яких у місяць нижчі від прожиткового мінімуму, за потреби не змогли отримати ліки, медичні товари та послуги, а серед домогосподарств десятого дециля (найбільш забезпечених) таких була лише п'ята частина (що також досить велика частка!).

У 24 % загальної кількості домогосподарств (у 2014 р. — 16 %) були особи, які повідомили про випадки неможливості придбання необхідних, але занадто дорогих ліків. Залишаються проблеми з доступністю послуг лікарів. У 52 % домогосподарств, у яких хто-небудь із членів за потреби не отримав медичну допомогу (15 % усіх домогосподарств), хворі не мали можливості відвідати лікаря (у сільській місцевості таких домогосподарств було 58 %!). У 79 % таких випадків опитувані пояснили це високою вартістю послуг, у 13 % — відсутністю медичного спеціаліста потрібного профілю (у сільській місцевості — чверть) та 8 % — занадто довгою чергою.

Переважає більшість домогосподарств (94—99 %), які за потреби у медичному обстеженні, придбанні медичного приладдя, отриманні лікувальних процедур, у відвідуванні стоматолога та протезуванні змушені були відмовитися від цих видів медичної допомоги, зазначили причиною відмови їхню високу вартість.

Серед домогосподарств, члени яких потребували, але не отримали медичної допомоги, вдвічі частіше, ніж минулого року (у 2015 р. — 45 %; у 2014 р. — 22 %) повідомили про випадки недоступності для хворих членів родини необхідного лікування у стаціонарних установах. Така ситуація склалася у 13 % домогосподарств країни (у 2014 р. — 4 %). Майже усі такі домогосподарства (97 %) вказали, що вимушена відмова від належного лікування викликана надто високою його вартістю. При цьому серед осіб, які перебували на стаціонарному лікуванні, абсолютна більшість (93 %) змушена була брати з собою до лікарні медикаменти, 80 % — їжу, 65 % — постільну білизну. Лише 4 % опитаних не брали нічого з перерахованого.

Тенденції смертності й тривалості життя. Середня очікувана тривалість життя є найважливішим індикатором стану здоров'я та соціального благополуччя нації, а також показником результативності соціально-економічної політики. Упродовж 1991—2015 рр. мали місце коливання рівня смертності населення України та, відповідно, змінювалася середня тривалість життя. З 2008 року смертність поступово стала зменшуватись, у 2011—2013 рр. рівень смертності залишався практично на однаковому рівні, майже незмінною була і тривалість життя.

Нині Держстат України збирає статистичні дані і розраховує показники, не маючи відомостей щодо тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополь, а також зони проведення ООС, тому змушений обчислювати величину середньої тривалості життя за двома варіантами. За першим 2015 року величина середньої тривалості життя становила для обох статей 72,41 року (жінки 77,14, чоловіки 67,44). За другим, тобто коли у вхідній інформації не враховані показники Донецької та Луганської областей, від-

повідні показники виявились дещо нижчими: 71,38 року для обох статей (жінки 76,25, чоловіки 66,37). До оцінки останніх даних щодо смертності потрібно ставитися з урахуванням ймовірності їх недостовірності через низку причин. Адже статистика оперує лише отриманими даними, що є неповними, тобто можна стверджувати, що існує недооблік реальної кількості смертей. Водночас бракує адекватної інформації стосовно чисельності населення, причому це стосується і країни в цілому, і її регіонів, що впливає на розрахунки відносних показників. Проблема зумовлена як значним часом, який минув від останнього Всеукраїнського перепису населення 2001 р., так і пов'язаними з сучасною складною політичною та соціально-економічною ситуацією процесами переміщення населення всередині країни і за її межами, що позначається на зміні чисельності мешканців тих або інших адміністративних територій. Упродовж останнього часу відмінність у величині цього показника у міських поселеннях і сільській місцевості коливається у межах 2—2,5 років.

Як і раніше, високим залишається розрив у тривалості життя між жінками й чоловіками — майже 10 років (проти 5—6 років у розвинутих європейських країнах).

Динаміка рівня смертності й кількості смертей. У 2015 р., за даними Державної служби статистики України (Держстату України), рівень смертності становив до 14,9 на 1 тис. населення (2014 р. — 14,7; 2013 р. — 14,6). При тому, що показник загальної смертності 2015 року дещо виріс, кількість смертей порівняно з попереднім роком зменшилась майже на 6 %. За абсолютною кількістю смертей 2015 року, як і у попередні, лідирували хвороби системи кровообігу (табл. 1.2). Серед головних причин смертності населення чільне місце посідають серцево-судинні захворювання (68 %), новоутворення (13,4) та зовнішні причини смерті (5,8%). Основний масив смертей (87,6 %) формують хронічні неінфекційні захворювання: хвороби системи кровообігу, онкологічні захворювання та хвороби органів травлення.

Статева диспропорція. Смертність українських чоловіків є вищою, ніж жінок (15,7 проти 14,2 на 1 тис. населення), особливо значна статева диспропорція спостерігається за рівнями смертності внаслідок зовнішніх причин (у 4,5 рази вищий показник чоловіків), інфекційної патології та хвороб органів дихання (табл. 1.3).

За показником середньої очікуваної тривалості життя Україна відстає від країн ЄС у середньому на 9,5 років, більшою мірою це стосується чоловіків. Основна причина відмінності у тривалості життя — висока передчасна смертність, а більшість передчасних смертей відбувається у працездатному віці. Відповідно, найбільші можливості подовження середньої тривалості життя, передусім для чоловіків, існують саме в цьому віковому інтервалі. Вражає відмінність у рівнях втра

Таблиця 1.2

Кількість померлих в Україні за основними причинами смерті, тис. осіб

Рік	Всього	Причина					
		хвороби системи кровообігу	новоутворення	зовнішні причини	хвороби органів травлення	хвороби органів дихання	деякі інфекційні та паразитарні хвороби
2005	782,0	488,8	91,8	70,0	31,7	28,0	17,2
2006	758,1	480,8	90,4	64,6	30,2	24,7	16,3
2007	762,9	480,6	90,0	66,0	33,6	25,1	16,8
2008	754,5	480,1	89,0	61,4	35,2	23,3	17,3
2009	706,7	460,6	88,6	48,9	30,1	21,1	15,1
2010	698,2	465,1	88,8	44,0	26,8	19,5	14,6
2011	664,6	440,3	89,0	42,4	25,2	17,9	14,1
2012	663,1	436,4	92,9	41,7	27,7	17,1	13,9
2013	662,4	440,4	92,3	40,3	28,0	16,5	12,9
2014	632,3	425,6	83,9	40,1	25,2	14,8	11,0
2015	594,8	404,6	79,5	34,6	22,8	14,0	9,9
% зменшення (2013 / 2014)	4,5	3,4	9,1	0,5	10,0	10,3	14,7
% зменшення (2014 / 2015)	5,9	4,9	5,2	13,7	9,5	5,4	10,0

Примітка: без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополь та частини зони проведення ООС.

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

унаслідок смертей у працездатному віці від окремих неінфекційних хвороб, зокрема, від інсульту в зрілій віковій групі (45—59 років) порівняно з економічно розвинутими країнами. Показник смертності українців від цієї патології майже у вісім разів вищий, ніж у їхніх шведських однолітків (рис. 1.6). Смертність українок у віці 45—59 років від раку шийки матки є майже у п'ять разів вищою, ніж у Швеції.

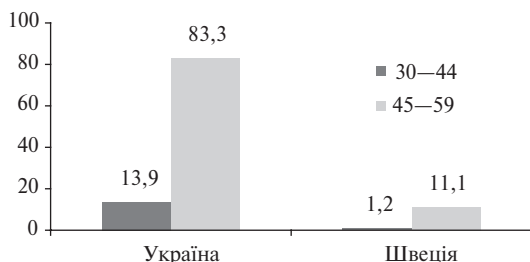
Таблиця 1.3

Смертність за причинами і статтю, Україна, 2015 р., на 100 тис. населення

Причини смерті	Обидві статі	Чоловіки	Жінки	Статеве співвідношення рівнів смертності (чоловіки / жінки), разів
Всі причини	1487,07	1569,22	1415,73	1,1
Інфекційні і паразитарні хвороби	24,63	38,8	12,32	3,1
Новоутворення	199,84	241,0	164,12	1,5
Хвороби нервової системи	12,35	15,46	9,5	1,6
Хвороби органів кровообігу	1009,46	941,2	1068,75	0,9
Хвороби органів дихання	35,25	53,96	19,01	2,8
Хвороби органів травлення	55,83	73,89	40,14	1,8
Зовнішні причини	86,33	147,58	33,14	4,5

Примітка: без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополь та частини зони проведення ООС.

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

**Рис. 1.6. Смертність від цереброваскулярних хвороб (інсультів) в Україні та Швеції**

Примітка: кількість на 100 тис. осіб віком 30—44 та 45—59 років, обидві статі.

Джерело: European detailed mortality database (DMDB), Updated: July 2016.

Смертність сільського населення. Тенденція до переважання смертності сільського населення зберігається (показник становить 18,04 проти 13,2 на 1 тис. населення для міського, для всього населення — 14,87 на

1 тис. населення). За даними Державної служби статистики України, всього у 2015 р. з життя пішло майже 240 тис. жителів сільської місцевості (236 047 осіб), з них 123 185 жінок та 112 862 чоловіків. У країні спостерігається диференціація смертності залежно від місця проживання. Загальні показники смертності у сільській місцевості упродовж останніх років залишалися відчутно вищими, ніж у міських поселеннях як для обох статей, так і для кожної окремо. Потрібно усвідомити, що на цю величину істотно впливає те, що у сільській місцевості проживає більша частка населення старшого віку, яка, природно, детермінує вищий рівень смертності порівняно з відносно молодшою популяцією у містах. Для уникнення впливу вікової структури і адекватного порівняння смертності на різних територіях здійснюється стандартизація показників за європейським стандартом, але і за цією методикою спостерігається перевищення для села приблизно на 10—15 %. Одночасно стандартизований показник загальної смертності для українського сільського населення є приблизно вдвічі вищим за такий для жителів країн ЄС.

В Україні між містом і селом існують відмінності в рівнях смертності унаслідок кількох причин. Наприклад, показники смертності від туберкульозу серед сільського населення вищі, натомість у міських поселеннях частіше реєструються смерті, зумовлені СНІД. Смертність дітей до року у сільській місцевості також переважає таку у містах. Смертність сільських чоловіків унаслідок неприродних причин (травми, отруєння, нещасні випадки) традиційно вища, ніж їхніх міських однолітків, найсуттєвішим є переважання самогубств.

Зберігаються певні відмінності у структурі смертності за причинами. Як і в країні в цілому, основна частина смертей зумовлена хворобами системи кровообігу — близько 70 %. Однак у селі реєструється нижча частка смертей унаслідок новоутворень (що може не відображати реальної картини, а свідчити про менше виявлення онкологічної патології у сільській місцевості та рутинну практику визначення серцево-судинної причини смерті, особливо у похилому віці й настанні смерті поза медичним закладом). У 2015 р. 10,5 % всіх смертей сільських мешканців спричинено новоутвореннями, серед міських відсоток їх дещо вищий — 15,3 %. Відносно більша частка смертей селян, викликаних хворобами органів дихання, дещо менш виражена різниця за класом зовнішніх причин.

2015 року понад 14 тис. (14 029, у 2013 р. — 15 425) смертельних випадків серед селян були зумовлені зовнішніми причинами, більшості з яких можна було уникнути. Майже 4 тис. селян (3676 осіб) померли в результаті самогубства. 2013 року, для порівняння, було зареєстровано 4157 таких випадків. Самогубства у сільській місцевості (як і у містах) — найголовніша причина серед усіх нещасних випадків, отруєнь або травм, що зумовлює більше чверті всіх неприродних причин. Це більше, ніж помер-

ло від туберкульозу (1799) або загинуло внаслідок ДТП (1993). Остання причина — друга за значущістю серед усіх зовнішніх причин, її частка становила у 2015 р. майже 14 % смертей за цим класом.

Ще одна вагома причина, смертей унаслідок якої можна було уникнути, — випадкові отруєння та дія алкоголю. Саме вони спричинили смерть 1376 сільських мешканців (з них 1155 чоловіків). Алкогольні отруєння (тобто навмисне вживання алкоголю в небезпечних для життя обсягах або алкогольних сурогатів) забрали життя кожного десятого з померлих від зовнішніх причин. Досить значна частина (9 %) неприродних смертей — це ушкодження з невизначеним наміром, що свідчить про брак чи неповноту інформації щодо обставин настання смерті жителів сільської місцевості. Практично така ж частка селян загинула в результаті транспортних нещасних випадків (1993 осіб, з них 1293 чоловіки). Причиною смерті ще понад тисячі селян (1048) виявилось утоплення. 724 особи пішли з життя в результаті нещасних випадків, спричинених дією диму, вогню та полум'я.

Майже кожен третій (27,4 %) сільський житель у 2015 р. пішов з життя передчасно, до досягнення 65-річного віку. Вагому роль у формуванні надвисокої передчасної смертності сільського населення відіграють поведінкові чинники ризику, такі як нездорове харчування, тютюнопаління та зловживання алкоголем, вживання психоактивних речовин тощо. Ці чинники сприяють зростанню числа передчасних смертей від зовнішніх причин (алкогольні отруєння, самогубства, убивства, смерть у ДТП, утоплення, травми у стані алкогольного сп'яніння), а також від низки хронічних неінфекційних захворювань (серцево-судинних, раку легенів, цирозу печінки). Ранні смерті у працездатному віці частіше спостерігаються серед чоловіків — частка тих, які не дожили до 65 років, була ще вищою і досягла 41,5 % усіх смертних випадків.

Смертність немовлят і дітей до 5 років. Рівень дитячої смертності є загально визнаним інтегральним показником громадського здоров'я і соціально-економічного розвитку держави, що характеризує рівень добробуту, освіти і культури населення, екологічну ситуацію, якість життя населення, безпеку життєдіяльності в цілому та праці зокрема, справедливості розподілу соціальних і матеріальних благ у суспільстві, ефективність профілактики, рівень доступності та якості медичної допомоги, справедливості у забезпеченні державними медико-соціальними послугами тощо.

Починаючи з 2008 року динаміка показників дитячої смертності демонструє неухильну тенденцію до зниження (рис. 1.7). За даними статистики, у 2015 р. продовжувалося зменшення показника смертності немовлят. Однак треба пам'ятати, що дані з Донецької та Луганської областей є неповними, тоді як саме Донеччина є одним із регіонів із найвищим рівнем смертності дітей до року.

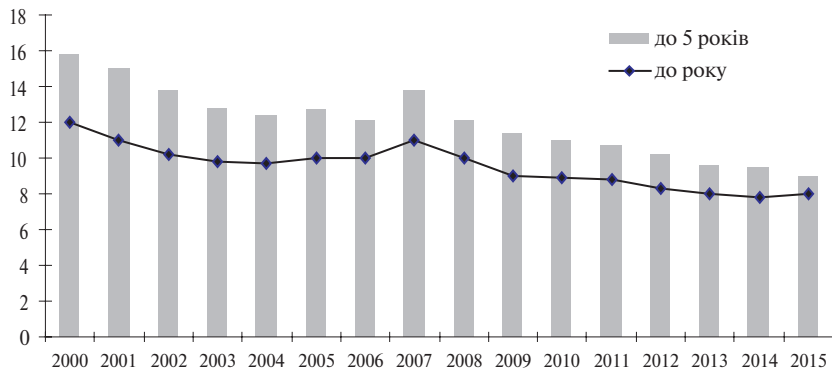


Рис. 1.7. Динаміка смертності дітей у віці до 1 року та до 5 років (на 1000 народжених живими)

Примітка: з 1 січня 2007 р. Україна перейшла на нові стандарти щодо визначення критеріїв перинатального періоду та живонароджуваності і мертвонароджуваності.

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

Таблиця 1.4

Смертність населення України від ушкодження внаслідок дій, передбачених законом, та воєнних операцій, 2015 р.

Ушкодження внаслідок дій, передбачених законом, та воєнних операцій	Обидві статі	Чоловіки	Жінки
Абсолютне число	1562	1386	176
На 100 тис. населення	3,04	6,37	0,15

Примітка: без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополь та частини зони проведення ООС.

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

У статистиці смертей останніх років з'явилась нова позиція — ушкодження внаслідок воєнних дій (табл. 1.4). Упродовж 2015 р. було зафіксовано 1562 смерті в результаті дій, передбачених законом, та воєнних операцій. Більшість загиблих — чоловіки (1386 осіб). Цілком ймовірно, що реальний масштаб втрат може бути більшим через недооблік таких смертей.

Можна передбачати, що одночасно зі збереженням основних проблем смертності в Україні (високої передчасної смертності та відносно меншої порівняно з розвинутими країнами тривалості життя, чоловічої надсмертності у працездатному віці, значної частки смертності, якій

можна запобігти) актуальною є загроза подальшого зростання смертності та скорочення тривалості життя, зумовленого як прямими втратами життів унаслідок ведення бойових дій, так і опосередкованими. Серед останніх — смерті, пов'язані з тривалим стресом, браком необхідних медикаментів і погіршенням функціонування системи медичної допомоги, погіршенням санітарно-епідеміологічного становища, низької якості харчування (або його обмеженості) та умов проживання тощо. Особливо небезпечним становище зі смертністю може стати на територіях проведення ООС та у постконфліктних районах, насамперед за рахунок імовірного зростання числа смертей від екзогенних причин (травм, отруєнь, нещасних випадків та унаслідок інфекційної патології, зокрема від соціально небезпечних захворювань, таких як туберкульоз і ВІЛ/СНІД).

Для мінімізації негативного впливу соціального конфлікту на громадське здоров'я має відбутися перехід від політики сьогоденного реагування на невідкладні ситуації до всеохопної довгострокової стратегії попередження втрат життя і здоров'я (звичайно, одночасно з виходом із кризи і відновленням економіки та соціальної сфери). Здоров'я є життєво важливим елементом відновлювального процесу: з хворим малопродуктивним населенням як відновлення, так і подальший розвиток країни стає проблематичним. Тому ефективне функціонування системи охорони громадського здоров'я є не менш важливим, ніж військовий або економічний, чинником забезпечення національної безпеки.

1.2.4. Особливості функціонування сім'ї в умовах економічної кризи та нестабільності, її значення для розвитку людського потенціалу в кризовий період

Сучасна специфіка розвитку сім'ї в Україні обумовлена поєднанням національних традицій, “трансформованих” радянськими типом модернізації, постіндустріальною трансформацією інститутів шлюбу і сім'ї та впливу сучасних умов життєдіяльності населення. Як і в інших країнах Європи, відбуваються складні й неоднозначні трансформації моделі шлюбу і сім'ї. Сучасні цивілізаційні особливості організації сімейного життя — підвищення віку вступу до шлюбу і дітонародження, плюралізація форм шлюбних стосунків і форм сімейних об'єднань — спостерігається і в нашій країні, однак міжнародні порівняння свідчать, що українці раніше і частіше реєструють шлюб і народжують дітей у традиційному шлюбі, ніж населення більшості країн Європи. Сім'я посідає найважливіше місце у системі цінностей населення. Але вже багато десятиліть Україна належить до групи країн із найвищим рівнем розлучуваності населення і, попри певне підвищення рівня народжуваності, більшість українських сімей залишається одnodітними. В Україні, як і в інших країнах Європи, набули поши-

рення однобатьківські й реструктуровані сім'ї: частка однобатьківських сімей серед сімей із дітьми становить біля 20 % (за даними Обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД) Державної служби статистики України у 2013 р. — 20,5 %, 2014 — 21,9, 2015 — 20,0 %); реструктурованих сімей — приблизно 10 %. Умови виховання дітей у цих сім'ях є специфічними, мають численні проблеми і ризики, які в умовах сучасної України значно загострюються через бідність населення, не вирішеність багатьох соціально-економічних проблем.

Гострішою проблемою є асоціальна поведінка частини населення у сім'ях різних типів через алкоголізм, наркоманію, невиконання обов'язків щодо утримання і виховання дітей, догляду за старими і немічними членами сім'ї, що стало причиною появи проблеми соціального сирітства та бездоглядності літніх осіб. Так, за даними європейського опитування учнів, більше третини підлітків (35,4 %) зазначили, що у їхній сім'ї є особи, які зловживають алкоголем, і через це третина з цієї групи підлітків (34,1 %) мали проблеми у власному житті.

Сучасне українське суспільство перебуває на складному етапі соціально-економічної трансформації, що почався з "вибухового характеру зміни інституціональних засад радянського суспільства" (Є. Головаха) з набуттям незалежності, з подальшим поступовим створенням нової інституційної системи, яке відбувалось болісно і непослідовно. Трансформація низки суспільних інститутів, які забезпечують формування людського потенціалу (інститути освіти, ринок праці тощо), призвела до їх часткової дезорганізації, і в цих умовах зросло значення сім'ї як важливого елементу системи інститутів людського розвитку. Сім'я стає своєрідним компенсатором, що частково "заповнює" прогалини у інституціональному забезпеченні розвитку людського потенціалу. В умовах безробіття, низької оплати праці розширюється і набуває нової якості виробнича функція сім'ї: дрібне товарне виробництво на засадах сімейної кооперації, сімейний бізнес стають важливим джерелом коштів і матеріальних ресурсів для життєдіяльності населення. Недоліки в роботі системи дошкільного виховання (в першу чергу нестача місць) також компенсує сімейна кооперація і взаємодопомога у вихованні дітей.

Події останніх років: анексія частини території країни, воєнні дії на сході, розрив економічного співробітництва з Росією, — загострили всі проблеми країни, призвели до соціально-економічної нестабільності, ускладнили ще не завершену трансформацію суспільних інститутів, хоча і прискорили її. Різке зниження життєвого рівня населення, вимушена міграція значної кількості людей, людські втрати через бойові дії, значні витрати на оборону країни — все це стало викликом для країни та її населення. Збройний конфлікт на Донбасі та соціально-економічна нестабільність є тяжким випробуванням для української сім'ї: значно погіршу-

ється шлюбно-сімейна ситуація, зростає кількість дітей-сиріт і самотніх людей похилого віку, яким потрібна допомога держави.

Загибель чоловіків найпродуктивнішого віку створює певний дисбаланс статеві-вікової структури, що погіршує ситуацію на шлюбному ринку, збільшує кількість удів та одиноків. Вимушена міграція як в інші регіони нашої країни, так і за її межі послаблює шлюбно-сімейні зв'язки у певній частини населення (за даними досліджень Українського НДІ соціальної і судової психіатрії та наркології МОЗ України⁴⁸, 27 % ВПО залишили у зоні бойових дій свого чоловіка / дружину; більше половини (68 %) залишили інших близьких родичів). Зросла кількість сімей, які перебувають у складній життєвій ситуації, зокрема сімей, які постраждали від збройного конфлікту і окупації частини території України, також зросла чисельність дітей-сиріт і напівсиріт. Це є причиною збільшення у 2014—2015 рр. чисельності дітей, які мешкають у державних інституційних закладах (дитячих будинках системи Міністерства освіти і науки (МОН) України та будинках дитини МОЗ України); отже певна частина батьків не має можливості утримувати дітей. Складність психологічної адаптації військових, які повертаються до своїх сімей після демобілізації, часто погіршує подружні стосунки, сприяє зростанню сімейного насильства тощо.

Водночас, сім'я як найбільш сталий традиційний інститут суспільства відіграє важливу роль у механізмі самозбереження населення саме у цей складний період. В умовах війни й економічних труднощів сімейна солідарність, взаємодопомога, турбота, обмін діяльністю і матеріальними ресурсами між членами сім'ї допомагає налагодити життєдіяльність, а іноді і просто вижити. У період погіршення умов розвитку населення і зниження його матеріального добробуту спрацьовує перевірений багатолітнім досвідом сімейний механізм виживання і збереження людського життя, посилюється захисна функція сім'ї. Це “посилює тягіння” населення до сімейних об'єднань, тому в останні роки шлюбно-сімейні процеси виявили сталість і “запас міцності”:

- у 2014 і 2015 рр. у всіх областях України, окрім Донецької і Луганської, де тривають бойові дії, а також Тернопільської у 2015 р., збільшилась кількість зареєстрованих шлюбів. Загальний коефіцієнт шлюбності (кількість шлюбів на 1 тис. населення) дорівнював, ‰: 2013 р. — 6,7; 2014 — 6,9; 2015 — 7,0;
- простежується тенденція до зменшення кількості розлучень: 2014 року їх кількість зменшилась у всіх областях, 2015 р. — у 11 областях і м. Київ. Загальний коефіцієнт розлучуваності (кількість розлучень на 1 тис. населення) становив, ‰: 2013 р. — 3,63; 2014 — 3,05; 2015 — 3,03;

⁴⁸ Дослідження виконано восени 2014 р.

- відповідно покращилось співвідношення кількості зареєстрованих шлюбів і розлучень (коефіцієнт несталості шлюбу): одне розлучення припадає на кількість шлюбів: 2013 р. — 1,84; 2014 — 2,26; 2015 — 2,31.

Отже, в сучасних складних умовах деформації і “перенапруги” багатьох суспільних інститутів зростає значення інституту сім’ї для забезпечення здатності соціуму до розвитку, зокрема для розвитку людського потенціалу. Однак існує гостра потреба в державній політиці щодо підтримки цього інституту, в першу чергу щодо створення інституційного середовища, “комфортного” для сім’ї, для виконання всіх її функцій. Необхідно формування у суспільній свідомості суспільних та особистих цінностей, орієнтованих на міцну, гармонійну сім’ю, відповідальне ставлення до всіх членів родини, підвищення престижу сім’ї, шлюбу та батьківства. Однак багато проблем української сім’ї має “економічне підґрунтя”, і без покращення економічної ситуації, поліпшення економічного забезпечення відтворення людського потенціалу, їх вирішити вкрай складно.

1.2.5. Міграційні процеси в Україні в контексті активізації людського потенціалу

Основними тенденціями міграцій населення в Україні на сучасному етапі є: значні масштаби зовнішньої трудової міграції, деяке збільшення чисельності її учасників в останні роки; посилення тенденції переходу тимчасової зовнішньої трудової міграції у постійну форму; поява нового для України виду міграційних переміщень — руху ВПО, виникнення проблем, пов’язаних із їх облаштуванням та адаптацією в нових місцях проживання; скорочення обсягів прибуття населення в Україну — як зворотної міграції українських громадян, так і імміграції іноземців; низький рівень інтеграції громадян інших країн, які проживають в Україні.

Наявна міграційна ситуація, з одного боку, є наслідком довготривалих тенденцій розвитку міграційних процесів, а, з іншого боку, на неї вплинули події 2014—2016 рр., пов’язані з анексією АР Крим та воєнними діями на Донбасі. До початку 2014 р. саме трудові міграційні потоки були наймасштабнішими серед усіх міграційних потоків в Україні. Нині міграції, пов’язані з подіями на Донбасі (та, частково, в Криму) досягли обсягів, зіставних, а можливо навіть більших за обсяги зовнішньої трудової міграції. Разом із тим, події на Сході України вплинули і на перебіг зовнішньої трудової міграції.

Динаміка міграції населення до 2014 р. Міграційні процеси в Україні у перші роки незалежності характеризувалися додатним міграційним

сальдо через низку причин, серед яких — зростання репатріації українців і представників народів, депортованих за національною ознакою, збільшення припливу громадян із конфліктних територій колишніх республік СРСР, поява біженців із регіонів збройних конфліктів, що виникали як на теренах СРСР, так і в країнах Азії та Африки. У 1992 р. міграційне сальдо досягло свого максимального значення за весь період незалежності України і сягнуло позначки у 288,1 тис. осіб (рис. 1.8). У цей період найбільший міграційний обмін відбувався з Російською Федерацією. Значні міграційні потоки спостерігалися також між Україною та Казахстаном, Молдовою, Узбекистаном і Білоруссю. Крім того, скоротилася еміграція з України до країн “старого” зарубіжжя. Щорічний міграційний оборот України на межі 1980—1990-х років складав 3—3,5 млн осіб.

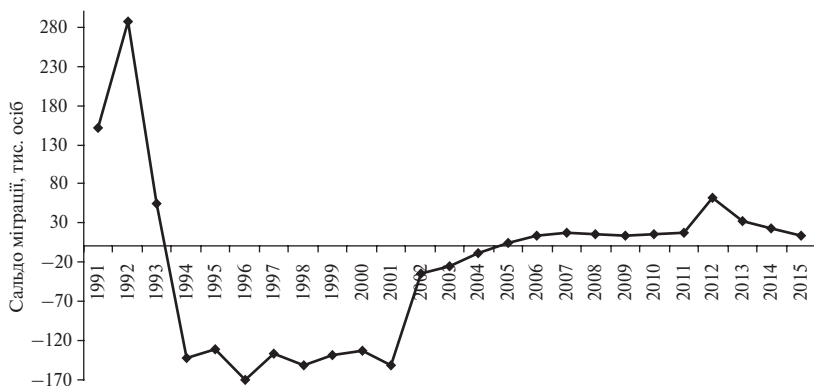


Рис. 1.8. Динаміка сальдо міграції населення України у 1991—2015 рр.

Джерело: за даними Державної служби статистики України⁴⁹.

Наступні десять років (1994—2004 рр.) характеризуються значним впливом населення з України. Унаслідок економічної кризи, вичерпання потенціалу репатріації та стабілізації ситуації в основних країнах-донорах відбувається різке падіння чисельності імміграційних потоків із колишніх республік СРСР, а також зростання еміграції з України. Тому 1994 року міграційне сальдо в Україні сягнуло від’ємної позначки, а 1996 досягло свого максимального від’ємного значення (–169,2 тис. осіб). Протягом 1994—1998 рр. переважна більшість емігрантів із України виїхала до РФ і Україна втратила на цьому напрямі 636 тис. осіб. Також у

⁴⁹ Тут і далі у цьому підрозділі дані за 2014—2015 рр. наведено без урахування тимчасово окупованих АР Крим і м. Севастополь. Крім того, дані щодо Донецької та Луганської областей неповні і можуть бути уточнені.

1994 р. рівень еміграції до країн “старого” зарубіжжя сягнув найвищої позначки від здобуття незалежності (–58,7 тис. осіб). Додатне міграційне сальдо зберігалося з Грузією, Азербайджаном, Таджикистаном, тривала репатріація кримських татар.

На початку 2000-х років обсяги міграційних втрат населення України різко скоротилися, а у 2005 р. відбувся перехід до додатного міграційного балансу (+4,6 тис. осіб). Ця тенденція була закріплена у 2006–2011 рр., коли сальдо міграцій складало від +13,5 до +17,1 тис. осіб. Поліпшення ситуації відбулося за рахунок зменшення вибуття населення за межі України та стабілізації прибуття. За 2001–2011 рр. кількість вибулих за кордон скоротилася ушестеро, а кількість прибулих в Україну за цей же період зменшилася лише у 1,4 раза. У 2012 р. обсяги зареєстрованого прибуття різко збільшилися, що призвело до майже чотирикратного зростання сальдо міграції — до +61,8 тис. осіб. Це сталося унаслідок того, що завдяки ухваленню нової редакції Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”⁵⁰ було спрощено процедури реєстрації іноземців, які прибули в Україну раніше. Загалом відомості про зареєстровану або т. зв. стаціонарну міграцію відображають рік реєстрації / зняття з реєстрації за місцем проживання, а не рік фактичного прибуття / вибуття.

Серед прибулих поступово зменшується частка громадян України: з 59,5 % у 2002 р. до 39,2 % у 2011 р. У 2012 р. унаслідок вищезгаданих змін порядку реєстрації іноземців відбулося різке зменшення цього показника — до 14,7 % або майже у 2,7 раза порівняно з попереднім роком. Водночас, частка громадян України серед вибулих є значно вищою, ніж серед прибулих — у минулому десятилітті вона становила близько 90 %, в останні роки — 40–50%. Тому навіть в умовах додатного сальдо за даними про зареєстровані випадки прибуття / вибуття, Україна продовжує втрачати своїх громадян (рис. 1.9). Так, якщо сальдо міграцій усього населення за даними поточного обліку є додатним починаючи з 2005 р., то номінально додатний міграційний баланс громадян України спостерігався лише у 2011–2012 рр., однак і в ці роки кількісна перевага прибулих громадян України над вибулими була чисто символічною.

Міграційна мобільність населення України протягом 2002–2008 рр. складала в середньому 32,4 ‰. Надалі цей показник дещо зменшився унаслідок економічної кризи і протягом 2009–2013 рр. становив 29,2 ‰. Крім того, у порівнянні з першими роками незалежності скоротився щорічний міграційний оборот України, який у 2013 р. становив лише 1,3 млн осіб. Основна частина міграційних переміщень (93,5 %) припадала на

⁵⁰ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

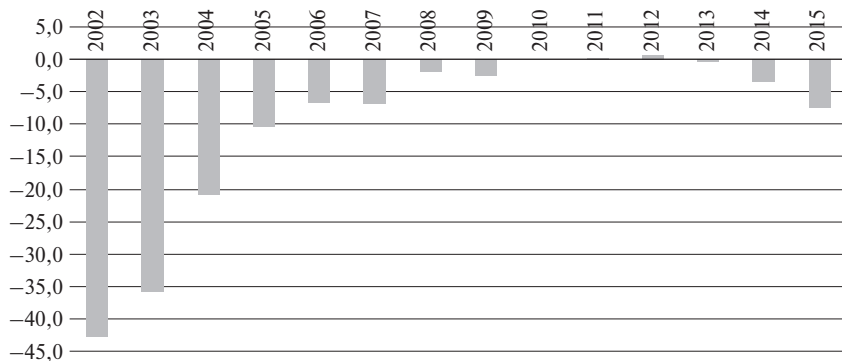


Рис. 1.9. Сальдо міграцій громадян України у 2002—2015 рр., тис. осіб

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

внутрішньодержавну міграцію, зокрема 54,3 % — на внутрішньорегіональну та 39,1 % — на міжрегіональну. Серед потоків внутрішньодержавної міграції наймасовішим був обмін населенням між міськими поселеннями, крім того, спостерігався доволі значний виїзд із сільської місцевості до міст, міграційні потоки місто — село і село — село були невеликими за обсягом.

Тенденціями формування міграційних потоків на початку XXI ст. стало збільшення частки осіб працездатного віку серед мігрантів і яскраво виражена перевага 15—24-річних у структурі мігрантів. Наприклад, питома вага осіб працездатного віку серед мігрантів зросла у 2013 р. порівняно з 2001 р. — з 74,2 до 78,4 %. Серед цієї групи найактивнішими були особи 15—24 років, частка яких становила 43,6 %. Хоча 2013 року також спостерігалось незначне зменшення активності населення працездатного віку, оскільки скорочення частки даної категорії осіб серед усіх мігрантів відносно 2012 р. відбулося на рівні 0,6 %.

Зовнішня міграція у 2013 р. характеризувалася додатнім міграційним сальдо як у міграціях до т. зв. близького (+23,6 тис. осіб), так й у міграціях до далекого (+8,3 тис. осіб) зарубіжжя. У міграційних переміщеннях між Україною і усіма країнами близького зарубіжжя спостерігалось переважання кількості прибулих в Україну над кількістю вибулих. Однак, серед усіх прибулих 45,1 % становили мігранти з РФ; 9,9 — з Молдови, 8,7 — з Узбекистану, 7,8 — з Азербайджану.

Міграції до далекого зарубіжжя у 2013 р. позначилися від'ємним міграційним балансом із країнами Європи (–925 тис. осіб). Переважно виїзд відбувався до таких країн як Німеччина, Чехія, Угорщина. Однак додатний міграційний баланс установився з Польщею та Італією. Натомість

серед кількості прибулих в Україну 53,9 % припадає на країни Азії (переважно з Індії, Туреччини, Китаю, Сирії) та 21,8 % — на країни Африки (Нігерія, Марокко, Туніс).

Україна залишається однією з найбільших країн-донорів робочої сили в Європі. Від здобуття незалежності в Україні було проведено два повномасштабних дослідження з питань трудової міграції. Результати першого загальнонаціонального вибіркового обстеження населення (домогосподарств) із питань трудової міграції (2008)⁵¹ показали, що з початку 2005 р. до 1 червня 2008 р. за кордоном працювали 1,5 млн громадян України. Трудова міграція у досліджуваний період характеризувалася сезонністю і циклічністю. Переважали короткотривалі виїзди тривалістю до одного року (73,4 %), а понад 12 місяців працювали за кордоном лише 16,2 % респондентів. Основними сферами прикладання праці українських трудових мігрантів було будівництво (51,6 %) і зайнятість у діяльності домашніх господарств (16,3 %). Серед країн призначення перше місце посідала Російська Федерація (48,1 %). Приблизно стільки ж трудових мігрантів працювали у країнах ЄС, переважно в Італії (13,4 %), Чехії (11,9), Польщі (8,0), Угорщині (3,2), Іспанії (2,7), Португалії (2,6). Більше половини опитаних чоловіків — трудових мігрантів працювали на заробітках у Росії — 57,0 %, виїздили вони також до Чехії (12,5 % чоловіків). Трудова міграція жінок характеризувалася різною направленістю: 30,0 % працювали у РФ, 25,1 — в Італії, 10,6 — у Польщі, 10,5 — у Чехії. Поширення набуло явище “сімейної” трудової міграції: 16,3 % домогосподарств мали у своєму складі двох або більше трудових мігрантів.

Друге загальнонаціональне обстеження трудової міграції (2012)⁵² виявило зменшення кількості трудових мігрантів до рівня 1,2 млн осіб, які у період з 1 січня 2010 р. до 17 червня 2012 р. працювали або шукали роботу за кордоном. Як і у попередньому обстеженні, характерною ознакою української зовнішньої трудової міграції у 2010—2012 рр. була сезонність і циклічність. Деякі зміни відбулися у співвідношенні тривалості поїздок: зменшилася частка короткотривалих поїздок (70,4 %) і дещо зріс відсоток довготривалих виїздів — понад 12 місяців (17,3 %). У географії поїздок також відбулися певні зміни: РФ продовжувала посідати першу сходинку серед країн призначення трудових мігрантів з України, але відсоток осіб знизився і становив 43,2 % (рис. 1.10).

Збільшився відсоток українських трудових мігрантів, які виїжджають до Польщі (14,2 %). До переліку країн призначення поряд із Іспанією,

⁵¹ Зовнішня трудова міграція населення України: Звіт. Київ, 2009. 120 с.

⁵² Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні / Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та східної Європи. Будапешт, 2013. 96 с.

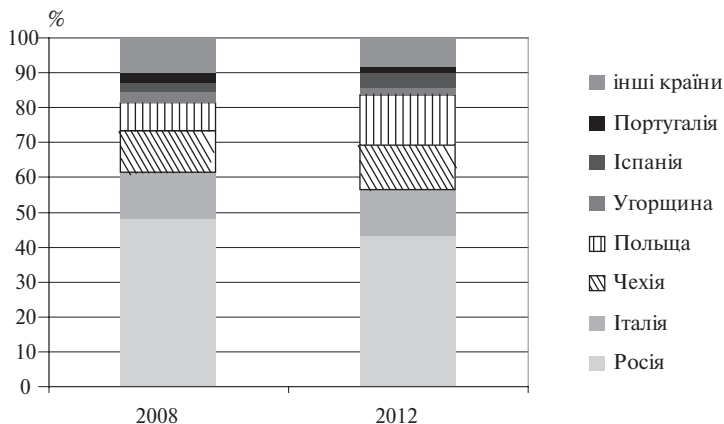


Рис. 1.10. Розподіл трудових мігрантів за країнами призначення (за останньою поїздкою), %

Джерело: дані загальнонаціональних обстежень з питань трудової міграції 2008 та 2012 років.

Угорщиною і Португалією увійшли Німеччина (2,3 %) і Білорусь (1,8 %). Основні моделі міграційної поведінки збереглися: у роботі на будівництві були задіяні 45,7 % респондентів, у домашніх господарствах — 18,2 %. Однак зріс відсоток українських трудових мігрантів, задіяних у сільському господарстві (11,3 %), а частка українських заробітчан у гуртовій і роздрібній торгівлі склала 9,1 %. Таким чином, сільське господарство і торгівля стали альтернативою для тих трудових мігрантів, які втратили роботу (переважно у будівництві) завдяки економічній рецесії. При цьому обстеженнями не могли бути охоплені члени домогосподарств, які в повному складі виїхали за кордон і мешкають там уже протягом багатьох років, а також особи, які виїхали працювати за кордон до 2005 р. (під час обстеження 2008 р.) або до 2010 р. (під час обстеження 2012 р.) і з того часу не поверталися в Україну. Тобто реальні масштаби українського заробітчанства є більшими.

Отже, міграційна ситуація в Україні на початку XXI ст. характеризувалась стабілізацією загального рівня інтенсивності зареєстрованих міграцій, передусім за рахунок внутрішньодержавної міграції, поступовим зменшенням обсягів міграційних втрат і переходом до додатного міграційного балансу, зростанням питомої ваги молоді серед мігрантів. Значними залишалися обсяги зовнішніх трудових поїздок за кордон.

Новітні міграційні тенденції. Анексія АР Крим і початок Антитерористичної операції на Сході України у 2014 р., економічна і політична

криза суттєво вплинули на міграційну ситуацію в державі. Масштабні переміщення населення всередині країни, поява ВПО і значної кількості шукачів притулку з України створили ситуацію, коли українська держава фактично не володіє інформацією про реальну чисельність населення в країні і його переміщення. Державна статистична інформація про міграційний рух населення подається з 2014 р. без АР Крим, а з 2015 р. — без урахування частини зони проведення ООС. Таким чином, аналіз міграційних процесів в Україні у 2014—2015 рр. ґрунтується на неповних даних і є умовним.

Відповідно до статистики реєстрації зміни місця проживання, міграційна активність населення України в останні два роки зазнала значного спаду. Сальдо міграції хоча і залишається додатнім, але стрімко зменшується. Так, у 2015 р. міграційний баланс скоротився майже втричі у порівнянні з 2013 р. і склав лише +9,2 тис. осіб. Офіційна статистика показує також зменшення міграційної мобільності до 24,7 % та інтенсивності міграційного обороту до рівня 1,0 млн осіб. Серед усіх прибулих 2015 р. найбільшу групу становили мігранти з РФ (33,6 %), менше з Азербайджану (5,3 %), Молдови (5,2), Туркменістану (3,3). Вїзд відбувався переважно до РФ (13,6 %), Ізраїлю (11,3), Туркменістану (10,0), США (7,2) та Німеччини (6,6).

Частка громадян України серед прибулих у 2014—2015 рр. навіть поступилася показнику 2012 р. Загальна кількість прибулих до України у 2015 р. приблизно відповідає показникам 2010—2011 рр., натомість частка громадян України серед них є учетверо меншою. У 2015 р. з України вибуло у 3,5 рази більше громадян України, ніж прибуло.

Протягом 2014 р. з України за кордон виїхало 42 кандидати та сім докторів наук. Кількість вибулих докторів і кандидатів наук зменшувалася до 2013 р., після подій весни 2014 р. знову зросла. Тобто в кризових умовах в Україні посилюються міграційні втрати інтелектуального потенціалу населення. Значного поширення набула навчальна міграція з України за кордон. За даними ЮНЕСКО⁵³, кількість українських студентів у закордонних навчальних закладах у 2013 р. досягла 39 670 осіб (рис. 1.11).

Відомості про чисельність українських студентів у навчальних закладах інших країн відсутні, але тенденція до зростання цього показника є незаперечною. Порівняно з 1999 р. він зріс майже втричі, причому стабільне зростання контингенту спостерігається з 2007 р. Нині українські громадяни переважно їдуть на навчання до країн ЄС, де можливості зайнятості та заробітку значно кращі, ніж в Україні та інших країнах СНД. У низці країн, зокрема у Польщі, запроваджені спеціальні програми освіти для українців. З іншого боку, за даними МОН України, на початок

⁵³ UNESCO data base. URL: <http://data.uis.unesco.org/>

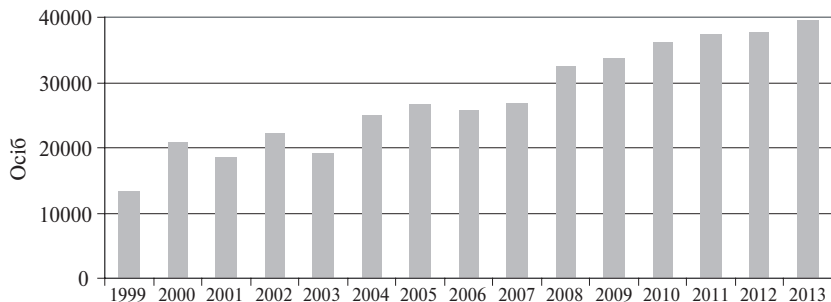


Рис. 1.11. Динаміка чисельності громадян України, які навчаються за кордоном, осіб

Джерело: за даними бази даних ЮНЕСКО.

2015/2016 навчального року у закладах вищої освіти України навчалось 53,5 тис. іноземних студентів. Серед них найбільше громадян Туркменістану й Азербайджану.

Про новітні зміни перебігу процесу також можна судити за даними соціологічних опитувань і експертних оцінок. Вони свідчать про певне підвищення інтенсивності зовнішніх трудових міграцій порівняно з 2012 р. Зокрема, в ході дослідження “Українсько-Польський міграційний коридор: особливості та значення”, проведеного О. Малиновською на замовлення Міжнародної організації праці (МОП)⁵⁴, виявлено зростання інтенсивності транскордонної мобільності на українсько-польському кордоні в останні роки.

Згідно з підсумками опитування “Громадська думка щодо соціально-економічних орієнтацій економічно активного населення України”, виконаного УІСД на замовлення Федерації роботодавців України в серпні 2015 р., протягом останніх 12 місяців перед опитуванням за кордоном працювали упродовж 30 днів або більше 4,3 % економічно активного населення України. Натомість майже втричі більше осіб (12,4 % опитаних) повідомили, що за кордоном працюють або працювали протягом відповідного періоду члени їхніх сімей. При цьому міжрегіональні відмінності показника особистої участі у зовнішній трудовій міграції є значно меншими, ніж відмінності рівня залучення до зовнішньої трудової міграції членів сімей опитаних (рис. 1.12), найвищий показник особистої участі спостерігається в Києві (Західний регіон посідає друге місце).

Відповіді на питання про роботу за кордоном членів сімей відображають усталену, зазвичай довгострокову або циркулярну зовнішню трудову

⁵⁴ Малиновська О.А. Українсько-Польський міграційний коридор: особливості та значення. Демографія та соціальна економіка. 2015. № 2 (24). С. 31—40. <https://doi.org/10.15407/dse2015.02.031>

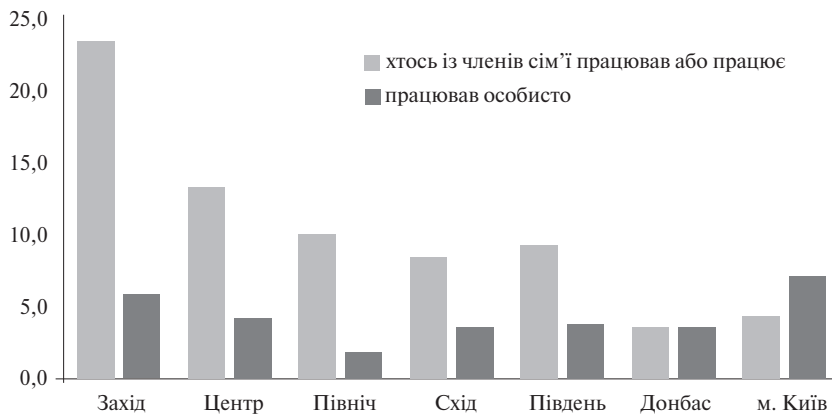


Рис. 1.12. Питома вага респондентів, які працювали за кордоном, і респондентів, у складі сімей яких є особи, які працювали або працюють за кордоном, за регіонами, Україна, %

Джерело: дані опитування “Громадська думка щодо соціально-економічних орієнтацій економічно активного населення України”, 2015 р.

міграцію: члени сімей респондентів, які працюють за кордоном протягом багатьох років, теоретично не могли потрапити до вибіркової сукупності аналізованого опитування, а вірогідність охоплення опитуванням осіб, які виїжджають на роботу за кордон на короткі періоди, але часто, априорі є невеликою. Особи, які працювали за кордоном і потрапили у вибірку сукупності, вочевидь переважно здійснили разові нетривалі поїздки, що характерно передусім для початкової стадії залучення до зовнішніх трудових міграцій. Тобто можна зробити висновок, що в Україні нині відбувається поживлення інтенсивності зовнішньої трудової міграції, яка все частіше охоплює осіб, що мешкають за межами Західного регіону, особливо городян і, зокрема, столичних жителів. Активізація трудових поїздок за кордон киян є безпосереднім наслідком економічної кризи, яка охопила Україну: зайнятість у Києві для багатьох його мешканців більше не гарантує пристойний рівень життя, до якого кияни звикли на межі першого та другого десятиліть XXI ст., і чи не єдиним джерелом його забезпечення стає робота за кордоном.

Продовжується зменшення частки заробітчан, які працюють в Росії, натомість збільшується частка у країнах ЄС. Власне РФ від початку становлення зовнішньої трудової міграції з України утримувала лідерство серед країн-реципієнтів української робочої сили. Причинами, які обумовили вихід РФ на перше місце за кількістю заробітчан з України в період формування потоків зовнішніх трудових міграцій та утримання цьо-

го місця до сьогодні, стали: безвізовий режим між Україною та Росією, відсутність мовного бар'єру, наявність у багатьох українських громадян родичів і знайомих у РФ. Натомість дослідження свідчать, що міграції до Росії завжди були менш економічно вигідними, ніж міграції до ЄС, умови праці українців у РФ помітно гірші⁵⁵.

Поступова переорієнтація заробітчан з Росії на країни ЄС є об'єктивним процесом. Крім меншого економічного зиску міграції до Росії порівняно з міграцією до країн ЄС цьому сприяють формування міграційних мереж і громадських організацій українців у країнах ЄС (що робить міграції до цих країн менш ризикованими), а також кампанії з легалізації мігрантів, які були здійснені у країнах ЄС. У сучасних умовах тенденція зниження частки Росії та збільшення частки ЄС у структурі української трудової міграції ще більше посилюється через погіршення українсько-російських відносин, а також падіння курсу російського рубля по відношенню до євро і валют країн, що стали новими членами ЄС.

Ще однією помітною особливістю розвитку трудових міграцій в останні роки є збільшення випадків переходу трудової міграції українських громадян у постійну форму (в 1990-х роках такі випадки були рідкісними). Довгострокові мігранти, які освоїлися в країнах Південної Європи, все частіше забирають до себе власні сім'ї. Необхідно усвідомлювати, що частина трудових емігрантів вже не повернуться в Україну.

Заробітчани, які працюють в Італії, Іспанії, Португалії та Німеччині, зазвичай є довгостроковими мігрантами. Зі збільшенням терміну перебування вірогідність переходу тимчасової зовнішньої трудової міграції у постійну форму зростає, а можливість возз'єднання сімей спричинить і виїзд дітей трудових мігрантів із України. У сучасних умовах ці тенденції посилюються через погіршення економічної та політичної ситуації в Україні.

ВПО представлені двома групами. Перша складається з колишніх жителів АР Крим, які переїхали на материкову частину України після анексії півострова у березні 2014 р. Чисельність цієї групи сформувалася переважно до кінця 2014 р. і надалі зросла незначною мірою. Станом на грудень 2015 р. ВПО з АР Крим налічувалося 21,5 тис. осіб⁵⁶, або 2,2 % від загальної кількості ВПО в Україні. Друга група — це ВПО із зони проведення ООС на території Донецької та Луганської областей, чисельність якої досягла у грудні 2015 р. 977,9 тис. осіб⁵⁷. Вона становить майже 80 % ВПО в Україні і наполовину складається з інвалідів та

⁵⁵ Зовнішня трудова міграція населення України / Укр. цент соц. реформ, Держкомстат України. Київ, 2009.

⁵⁶ Там само.

⁵⁷ Там само.

осіб похилого віку (50,2 %), частка дітей — 16,2 %. Статистика відомств щодо кількості ВПО є неповною і масштаби внутрішнього переміщення в Україні є більшими.

Дані опитувань ВПО, проведених Українським центром соціальних реформ (УЦСР) на замовлення Міжнародної організації міграції (МОМ) у 2015—2016 рр.⁵⁸ показують, що ВПО інтегруються до громад, хоча існують помітні проблеми з їх облаштуванням та адаптацією на новому місці проживання. Ставлення місцевого населення до себе переселенці у своїй більшості характеризують як дружнє, рідше — як нейтральне, лише деякі особи повідомляють про вороже. Місцеві мешканці частіше визначають власне ставлення до переселенців як нейтральне.

Принаймні частина ВПО прагнудиме закріпитися в регіонах сучасного проживання і не намагатиметься повернутися додому після завершення ООС. За даними названих опитувань, більшість переселенців бажають залишитися в нинішньому місці проживання принаймні протягом найближчих 12 місяців.

У результаті конфлікту зросла кількість українських громадян, які виїхали за кордон у пошуках притулку. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), кількість українських громадян, які звернулися з клопотанням про визнання біженцем у семи сусідніх країнах (перш за все в РФ, а також у Білорусі та Польщі) становить 388,8 тис. осіб, крім того ще 732,0 тис. осіб⁵⁹ перебувають у цих країнах на інших підставах. Російські офіційні особи називають набагато більші обсяги переселення до цієї країни, однак подібні дані є непідтвердженими.

У ЄС на кінець 2014 р. кількість поданих заяв про притулок від українських громадян зросла майже у 20 разів порівняно з відповідним періодом 2013 р., що в абсолютних числах становило 14 040 заяв⁶⁰. Частка чоловіків і жінок була рівномірною. Натомість серед вікових груп переважали особи 18—34 років, які склали 41,8 % усіх заявників (діти до 13

⁵⁸ Під час дослідження “Оцінка місцевих ринків Вінницької, Черкаської, Житомирської, Полтавської, Сумської, Чернігівської, Одеської, Миколаївської, Херсонської областей” у рамках гуманітарної програми МОМ в Україні “Гуманітарна допомога ВПО в Україні шляхом грошових переказів” опитано 1350 ВПО та представників місцевого населення у дев’яти областях. У ході дослідження “Оцінка місцевих ринків Харківської області” в рамках гуманітарної програми МОМ в Україні “Гуманітарна допомога ВПО в Україні шляхом грошових переказів” опитано 1 тис. ВПО та представників місцевого населення Харківщини.

⁵⁹ Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Регіональне представництво у Білорусі, Молдові та Україні: офіційний сайт. URL: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map> (знято з сайту 17.05.2016).

⁶⁰ Bitoulas A. Population and Social conditions. *Eurostat. Data in focus*. 3/2015. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

років — 22,5, особи 35—64 років — 30,2 %). Серед основних країн призначення були Німеччина (19,0 %), Польща (16,0), Італія (15,0), Франція (10,0), Швеція (9,0 %). Українці також входили до п'яти основних груп шукачів притулку у Чехії, Естонії, Латвії, Литві, Іспанії, Португалії, Кіпрі, Словаччині, Фінляндії та Ісландії. Однак відсоток визнання серед шукачів притулку з України невисокий: у 2014 р. з усіх рішень першої інстанції (2985 справ) позитивними визнано лише 22 %, з них 56,1 % кваліфіковано як потребу у додатковому захисті, 27,7 % — як позитивне рішення через гуманітарні причини, і лише 16,1 % осіб отримали статус біженців.

Згідно з даними опитування УІСД 2015 р., загалом готовність перейти за кордон для того, щоб знайти роботу, висловлюють 30,9 % опитаних. Серед чоловіків охочі це зробити трапляються в 1,4 раза частіше, ніж серед жінок, найбільш схильними до виїзду є наймолодші та найосвіченіші контингенти населення: за даними опитування спостерігається стійке збільшення бажання виїзду зі зростанням рівня освіти і зі зменшенням віку. Серед семи укрупнених регіонів найвищі показники готовності до зовнішньої трудової міграції зафіксовано в Центрі та на Заході (відповідно 42,7 та 37,6 %), найнижчий — на Донбасі. Тобто навіть попри важку ситуацію на контрольованих українською владою територіях Донецької та Луганської областей тут продовжує спостерігатися низький рівень готовності до різких змін у своєму житті за рахунок власних зусиль. Наймобільніші контингенти мешканців Донбасу виїхали в інші регіони України або включилися до зовнішньої трудової міграції, серед населення, яке залишилося, продовжують панувати патерналістські налаштування.

Бажання виїхати за кордон на постійне проживання висловили 22,1 % опитаних. Основними причинами, що спонукають наших співвітчизників до виїзду за межі України, є економічні — суттєві відмінності в рівні життя та можливостях зайнятості між Україною та потенційними країнами еміграції. До того ж, останнім часом ця диференціація суттєво збільшилася у зв'язку з різким падінням курсу гривні відносно долара, євро та валют сусідніх країн — нових членів ЄС. У ході опитування УІСД 2015 р. респондентам було запропоновано обрати три найвагоміші причини, що обумовлюють бажання виїзду за кордон, і розташувати їх за зменшенням важливості. Найчастіше опитувані згадували кращі умови життя та побуту за кордоном: однією з трьох основних причин виїзду їх назвали понад третина усіх опитаних та майже $\frac{3}{4}$ охочих виїхати за кордон на постійне проживання (табл. 1.5). Другою за вагомістю є нестабільна економічна ситуація в Україні. Воєнні дії, війна в Україні посіли третє місце, причому привертає увагу той факт, що ця причина найчастіше була названа третьою за значенням для респондентів.

Таблиця 1.5

Розподіл опитаних за причинами бажання виїзду за кордон, %

Причина	Серед усіх опитаних, вибір				Серед тих, хто відповів, що хоче поїхати з України на постійне місце проживання, вибір			
	1-й	2-й	3-й	Сума	1-й	2-й	3-й	Сума
Кращі умови життя, побуту за кордоном	24,1	5,7	6,1	35,9	56,3	9,6	8,7	74,6
Нестабільна економічна ситуація в Україні	11,1	16,5	7,3	34,9	17,3	32,4	12,9	62,6
Воєнні дії, війна в Україні	11,4	11,4	10,3	33,1	10,4	19,3	21,6	51,3
Складна політична ситуація в Україні	2,1	5,3	5,5	12,9	2,1	7,9	8,3	18,3
Бажання забезпечити дітям гідне, надійне майбутнє	4,9	9,0	8,5	22,4	8,7	15,8	15,6	40,1
Несприятливі умови ведення бізнесу в Україні	0,8	1,3	2,1	4,2	0,6	2,1	5,0	7,7
Злочинність, загроза життю в Україні	0,9	2,2	3,2	6,3	0,6	2,5	4,0	7,1
Можливість дати за кордоном більш якісну освіту дітям	0,6	1,5	2,9	5,0	0,8	1,9	5,2	7,9
Відсутність можливостей в Україні для професійного зростання	0,7	1,5	3,2	5,4	0,8	2,9	8,1	11,8

Примітка: відображено лише ті варіанти відповіді, які набрали понад 7 % серед тих, хто відповів, що хоче поїхати з України на постійне місце проживання.

Джерело: дані опитування “Громадська думка щодо соціально-економічних орієнтацій економічно активного населення України”, 2015 р.

Для осіб, які висловили бажання виїхати за кордон на постійне місце проживання, саме економічні причини є ще вагомішими. Якщо поділити суму трьох виборів цього контингенту на відповідний показник усієї сукупності опитаних, то для причини “Кращі умови життя, побуту за кордоном” це співвідношення складе 2,08, для причини “Відсутність можливостей в Україні для професійного зростання” — 2,19, для причи-

ни “Несприятливі умови ведення бізнесу в Україні” — 1,83, для причини “Нестабільна економічна ситуація в Україні” — 1,79, тоді як для причини “Воєнні дії, війна в Україні” — 1,55, для причини “Складна політична ситуація в Україні” — 1,42, для причини “Злочинність, загроза життю в Україні” — 1,13.

При цьому, як свідчать результати опитування, декларований намір переїзду за кордон не часто підкріплюється конкретними кроками, спрямованими на його реалізацію. Навіть серед осіб, які дали ствердну відповідь на питання щодо бажання виїхати з України на постійне проживання, 28,1 % нічого не робили для здійснення цього бажання і ще 3,7 % завагалися з відповіддю. Серед вживаних заходів найчастіше згадували збирання інформації про країну потенційного переїзду (29,1 % серед тих, хто висловив бажання виїхати на постійне проживання за кордон) та консультування зі знайомими, які вже виїхали (25,4 %). Набагато менше респондентів вживали активніших заходів, таких як пошук роботи за кордоном (15,8 %), заощадження грошей на переїзд (13,9 %), вивчення іноземної мови (13,7 %). Відповідаючи на це питання респондент мав можливість обрати декілька варіантів відповіді.

Визначити власну готовність виїхати на постійне проживання за кордон не змогли майже половина опитаних, серед решти переважна більшість іноді думають про це або розмірковують над такими можливостями. Лише трохи більше одного відсотка збирають та оформлюють документи і ще стільки ж — остаточно вирішили поїхати. Таких осіб найбільше серед чоловіків молодого та молодшого середнього віку (удвічі більше, ніж серед усіх опитаних). Отже, результати опитування показують, що бажання наших громадян до виїзду з України, особливо до виїзду на постійне проживання, зазвичай є суто декларативним, реальна готовність до еміграції спостерігається серед доволі нечисленного контингенту.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ ЕФЕКТИВНІСТЮ ТА СОЦІАЛЬНОЮ СПРАВЕДЛИВІСТЮ

2.1. Становлення медіум-класу в процесі соціального розвитку та подолання суперечностей між економічною ефективністю і соціальною справедливістю

2.1.1. Медіум-клас як протосуб'єкт інформаційно-мережевої економіки: об'єктивні передумови та імперативи становлення

Проблема середнього класу тісно пов'язана з проблемою нерівності. Чим численнішим є середній клас, тим менше значення має нерівність. І навпаки. Зараз проблема нерівності загострилася у зв'язку зі світовою економічною динамікою. В “Доповіді про нерівність у світі 2018” показано, що “в останні десятиліття нерівність у доходах зростала практично у всіх регіонах світу, але різними темпами. Значне розходження у рівні нерівності між країнами, навіть коли вони схожі за рівнем розвитку, підкреслює ту важливу роль, яку відіграють в еволюції нерівності національна політика та інститути”⁶¹. Наведені дані свідчать, що “у 2016 році частка національного доходу, яка припадає на 10 % осіб із найвищими заробітками (верхня дециль за рівнем доходів), становила 37 % в Європі, 41 % в Китаї, 46 % в Росії, 47 % в США і Канаді і близько 55 % в Африці на південь від Сахари, Бразилії та Індії. На Близькому Сході, що є, за оцінками, регіоном з найвищим рівнем нерівності, верхня дециль отримувала 61 % національного доходу”⁶². Результати економічного зростання розподілялися таким чином, що нерівність зростала. За 1980—2016 рр. “на 1 % осіб, які отримують найвищі доходи, припала вдвічі більша частка цього зростання, ніж на 50 % найбідніших”⁶³ (рис. 2.1).

Дещо інша ситуація в Європі, де ця тенденція виражена значно слабше (рис. 2.2). 1980 року у Західній Європі на верхню центиль припадало 10 % національного доходу, а у США 11 %, 2016 року відповідні показники становили відповідно 12 та 20 %. Того ж 2016 року у Західній Європі на нижні 50 % припадало 22 % національного доходу.

⁶¹ Доповідь про світову нерівність — 2018. URL: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

⁶² Там само.

⁶³ Там само.

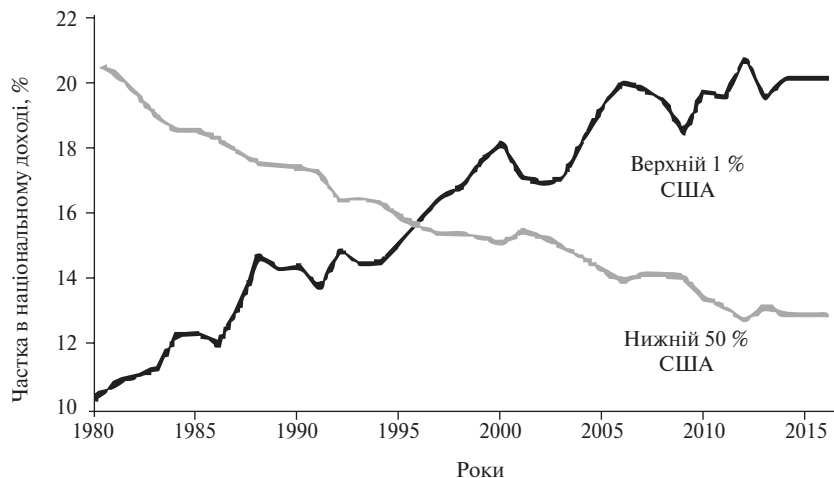


Рис. 2.1. Динаміка нерівності у США у 1980—2016 рр.

Джерело: Доповідь про світову нерівність — 2018. URL: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

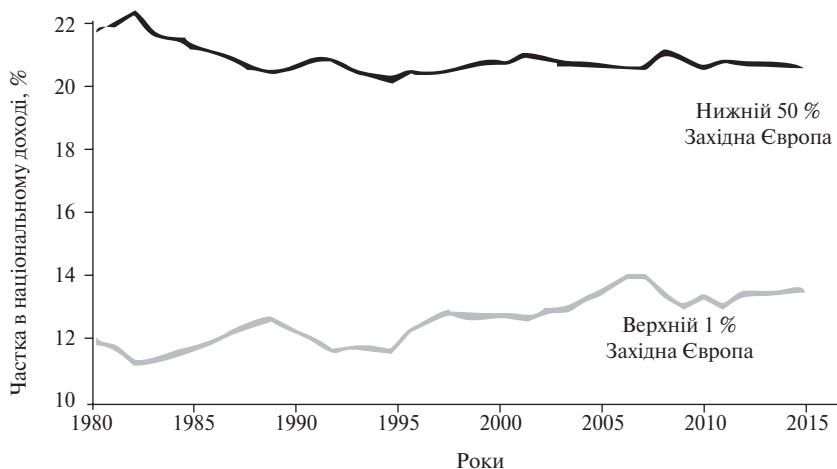


Рис. 2.2. Динаміка нерівності у Західній Європі у 1980—2016 рр.

Джерело: Доповідь про світову нерівність — 2018. URL: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

Динаміка зміни нерівності, представлена як зміна доходу середньостатистичного індивіда у ста групах населення з 1980 до 2016 рр., мала хвилюподібний характер. Це ілюструє рис. 2.3, на осі абсцис якого насе-

лення розподілено на центилі за зростанням рівня доходу, верхня центиль також розділена на 10 груп. Вісь ординат показує загальне зростання доходів середньостатистичного індивіда в кожній групі протягом 1980—2016 рр., значення “очищені” від інфляції та враховують різницю у вартості життя у різних країнах. Для частки 99—99,1 % (найбідніші 10 % із найбагатшої центилі) ріст за вказаний період склав 74 %. Сукупно 1 % осіб із найвищими доходами у світі отримав 27 % усього зростання.

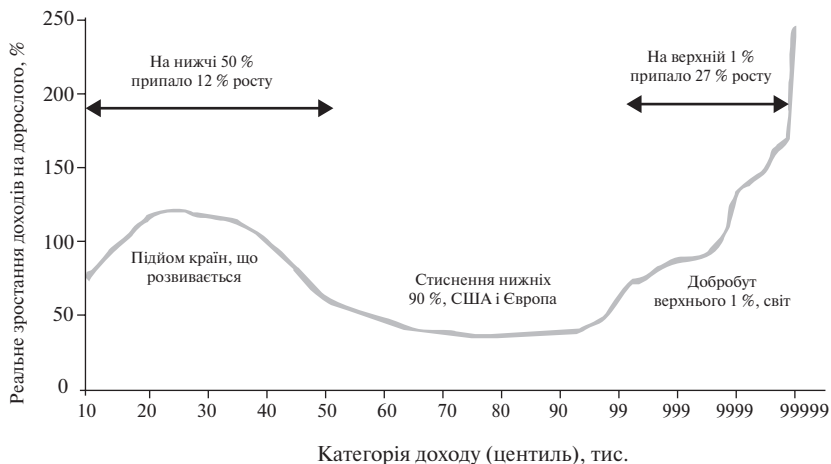


Рис. 2.3. Зміна рівня доходу середньостатистичного індивіда по ста групах населення протягом 1980—2016 рр.

Джерело: Доповідь про світову нерівність — 2018. URL: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

Проблема нерівності є надзвичайно актуальною для України, тому її активно досліджують. У 2017 р. проблеми нових нерівностей стали основною темою обговорення на III Конгресі Соціологічної асоціації України⁶⁴. За твердженням академіка НАН України Е. Лібанової, “Є всі підстави вважати, що сучасне українське суспільство є не просто глибоко розшарованим, а навіть поляризованим. На одному кінці шкали сконцентровано відносно нечисленну (не більш як 5—7 %) групу заможного населення, а на другому — щонайменше чверть населення на межі виживання. Походження сучасної нерівності, принаймні в суспільній свідомості, в основному пов’язано з недотриманням законодавства та тіньовою діяльністю. У поєднанні з болісністю самого переходу від егалітарного до глибоко розшарованого суспільства це значною мірою пояснює неприй-

⁶⁴ Нові нерівності — нові конфлікти: шляхи подолання. Тези доповідей і виступів учасників III Конгресу Соціологічної асоціації України. Харків, 2017. 518 с.

няття сучасного ступеня нерівності широкими верствами населення”⁶⁵. Зростання нерівності сприймається як соціальна несправедливість.

Логіка соціально-економічного розвитку, пов’язана зі становленням інформаційно-мережевої економіки, її подальшою цифровізацією і фінансизацією, неодмінним наслідком матиме фрагментацію і розшарування суспільства, яке загострить соціальні суперечності, посилить нестабільність і глобальні ризики. В таких умовах формування медіум-класу стане соціальним імперативом, ігнорування якого матиме негативні наслідки для всіх. Таким чином, мова йде не про те, що медіум-клас сформується сам по собі, а про те, що боротьба між прекаріатом і преміум-класом змушуватиме до заходів, спрямованих на розширення і розвиток стабілізаційних соціальних сил, суб’єктом яких закономірно стає медіум-клас.

Медіум-клас від класичного середнього класу відрізняється:

- способом формування (класичний середній клас виникає внаслідок зменшення нерівності у суспільстві, а медіум-клас формується в умовах зростання нерівності);
- масштабною (класичний середній клас може бути малочисленим, а медіум-клас за своєю соціальною функцією і статусом повинен складати більшість суспільства);
- співвідношенням базових і додаткових критеріїв (для класичного середнього класу базовим критерієм є дохід, що створює можливості задовольняти потреби на належному рівні і доповнений іншими характеристиками, а для медіум-класу базовим критерієм є спосіб життєдіяльності, що відповідає суті людського буття і забезпечений відповідними доходами та соціальною інклюзивністю).

Кількісні параметри життєдіяльності медіум-класу залежать від історичного рівня розвитку суспільства, з часом змінюються і відповідають критеріям раціональності, збалансованості та міри. Це стосується всього: харчування, житла, піклування про здоров’я, рівня забезпеченості матеріальними і соціальними благами. Медіум-клас є саме тим суб’єктом, який за своєю суттю і місцем у суспільстві покликаний розв’язати історичну суперечність між економічною ефективністю і соціальною справедливістю і забезпечити їх комплементарність.

Сьогодні реакції соціальної системи на швидкі технологічні та інституційні зрушення виглядають як хаотичні і випадкові. У розвинутих країнах привертає увагу прекарізація ринку праці, виникнення прошарку

⁶⁵ Лібанова Е.М. Нерівність в українському суспільстві: витоки та сучасність. *Економіка України*. 2014. 3 (628).

працюючих фахівців, які взагалі не мають житла, обираючи у якості життєвої стратегії життя в борг, висока частка випускників університетів, що працюють на робочих місцях, які не потребують вищої освіти. Наслідком таких процесів є втрата соціального капіталу суспільства, звуження соціальної бази інноваційного розвитку, посилення явищ соціального відчуження, що неминуче означає поступове зростання ймовірності глибоких соціальних конфліктів.

Інноваційний розвиток несе з собою, разом із великими соціальними проблемами, і певні можливості для “олюднення” новітніх технологій та інститутів і включення їх у механізми вирішення протиріч між ефективністю і соціальною справедливістю. До таких можливостей належить широкий доступ до інформації та знань, створення нових механізмів і стимулів соціальної мобільності, доступ до мережевих технологій освіти і професійного навчання, можливість участі у професійних мережах різного рівня.

Уже сьогодні можна побачити процеси кристалізації значної соціальної групи, яка може знімати відчуження на новій інституційно-технологічній основі шляхом безпосереднього привласнення широкого кола технологічних і професійних активів, використовувати їх у діяльності і на цій основі формувати стійкі доходи. Ця соціальна група успадковує значну частину місії та функцій середнього класу, але в той же час має і значні соціокультурні, професійні і технологічні відмінності.

Таку соціальну групу можна умовно назвати **медіум-клас**. Він частково визріває в середовищі традиційного середнього класу, зберігаючи притаманні останньому високу лояльність до держави та політичної демократії, орієнтацію на довгострокові життєві стратегії, високу оцінку майбутніх доходів і схильність до їх збереження. Водночас медіум-клас більш орієнтований на зміни та мобільність у сфері професійної реалізації та розвитку, а лояльність до держави супроводжується готовністю використовувати можливості глобального ринку праці.

Медіум-клас у процесі формування демонструє характеристики інформаційно-мережевого (або “медійного”) утворення. Він орієнтований на мережеве спілкування. Завдяки цьому його становлення є інформаційним процесом самоототожнення. Невизначеність статусу та функцій знімається шляхом безпосереднього генерування та використання інформації щодо середовища, його оцінок та інтерпретацій, включаючи ресурси та загрози. На цій основі формуються так звані патерни, тобто ситуативні структури, в основу яких покладені типові норми поведінки та спілкування, які тягнуть до поведінки певних репрезентативних (медіанних) груп.

Але специфічна інформаційна складова природи медіум-класу перетворює його на джерело соціальної невизначеності особливого роду,

пов'язаної з постійним поширенням та ускладненням життєво важливої інформації. Якщо середній клас мав порівняно обмежене інформаційне середовище та стійкі механізми спілкування, то медіум-клас для самовідтворення потребує постійного зростання обсягів інформації. Це породжує глибокий розрив між інтерпретаційним потенціалом учасників інформаційно-мережових структур, з одного боку, та складністю і обсягами інформації, що обов'язково має бути інтерпретована та використана — з іншого. Так виникає новий тип невизначеності існування соціальних структур, який не може бути подоланий шляхом застосування наявних ціннісно-інституційних механізмів життєдіяльності соціуму.

Можна припустити, що медіум-клас частково буде заповнювати історичну соціально-економічну нішу середнього класу як структурного стабілізатора соціально-економічного розвитку, але усе більше ставатиме відповідальним суб'єктом інших відносин, менш стійких, більш інноваційних та ризикованих. Потреба у соціальній справедливості отримуватиме нові виміри та акценти, які будуть наповнювати новим змістом комплементарність економічної ефективності та соціальної справедливості. Наявність тенденції становлення медіум-класу необхідно враховувати вже сьогодні у соціально-економічній політиці держави, передовсім як нові межі і нові критерії ефективності та соціальної справедливості.

Суттєвою рисою середнього класу, що сформувалася історично, було ставлення до ризику. Фактичний ризик був більшим, ніж формальні його оцінки ("відчуття впевненості у завтрашньому дні"). Цей прихований надлишок ризику покривала система в цілому через розгалужені інститути та механізми соціальної держави. Крім того, держава перебирала на себе надлишкову невизначеність і шляхом її перекладання на майбутнє, відкладаючи у часі так звані непопулярні рішення, наприклад, щодо підвищення пенсійного віку. Традиційний образ здорового та щасливого західного пенсіонера, який подорожує світом, відходить у минуле в тій мірі, в який реалізується вирок, що озвучив А. Грінспен у 2012 році: "Соціальна держава розбилася о цегляну стіну реальності"⁶⁶.

Серед об'єктивних чинників, що сприяли виникненню нових підстав структурування соціуму, треба виділити: розрив між стійкими очікуваннями щодо рівня життя та нестійким зростанням продуктивності, згасання якого спостерігається з 1990-х років; глобалізація, яка поступово нівелює національно-державну структуру середнього класу та відповідні інструменти забезпечення його відтворення; масова міграція як глобальне явище, яке провокує ціннісно-інституційну невизначеність у світі.

⁶⁶ Алан Грінспен пообіцяв США "справжню революцію". URL: http://firtka.if.ua/app_dev.php/blog/view/alan-grinspen-poobicav-ssa-spravznu-revoluciia15734

Сьогодні відбуваються фундаментальні зрушення у суспільному розподілі праці, власності, доходів, у демографії та територіальній структурі розселення людей. Виникнення нових ресурсів і потреб породжує, прямо або непрямо, нові соціальні макроутворення, які або можуть мати більш-менш стійкий характер, або, навпаки, виникати та зникати випадково.

Ці процеси розгортаються на тлі зростання загальної соціально-економічної невизначеності, до якої середній клас сьогодні виявився неготовим. Традиційно середній клас характеризувався стабільним місцем проживання, професією, стійким рівнем доходів і рівнем споживання, певною поколінно-демографічною структурою та сукупністю власних субструктур, що забезпечувало суспільству оптимальну різноманітність реакцій на внутрішні та зовнішні збурення. Закономірне зростання загальної соціальної та професійної мобільності під впливом технологічних, інституційних та соціально-культурних змін ставить під питання стійкість указаних передумов середнього класу як відображення стаціонарного стану суспільства.

Статус середнього класу визначається його здатністю до виконання деяких ключових соціально-економічних функцій. Він є головним джерелом фінансових ресурсів держави як платник податків; його потреби є ядром споживчої структури ВВП; він є учасником більшості інституційних структур суспільства, економіки та держави; як вкладник він є чистим кредитором банківської системи; він відкритий до зовнішнього середовища, включаючи людські, культурні та економічні контакти.

Як відмітив А. Алічі, винятковий статус середнього класу пов'язаний із необхідністю підтримання базових умов рівноваги в економіці⁶⁷. Стабільній економіці необхідні динамічне споживання та активні інвестиції. Однак домогосподарства з високими доходами зберігають достатньо, але вживають занадто мало порівняно з масштабами їхнього фінансового потенціалу. Тому А. Алічі доходить висновку: належний баланс споживання та інвестицій може бути забезпечений лише домогосподарствами з середніми доходами. Саме з цієї причини процеси вимивання середнього класу та загострення проблем із макроекономічною та фінансовою стабільністю йдуть у останні десятиліття поруч.

У медіум-класу, що формується сьогодні, немає впевненості у завтрашньому дні, тому його поведінка радше короткострокова, ніж стратегічна. Він легше адаптується до кон'юнктурних змін, тому що його довгострокові активи мінімізовані: житло орендується, а не купується, вік вступу у брак залежить від того, наскільки є вичерпаним потенціал швидкого кар'єрного зростання. Кон'юнктурним економічним моделям поведінки відповідають кон'юнктурні стратегії особистих відношень. Інститут сім'ї не зникає, але поступово відходить на задній план.

⁶⁷ Alichì A. Hollowing Out. *Finance & Development*. 2016. Vol. 53. No. 3. P. 40—42.

На відміну від середнього класу, який втілював соціальну структуру, притаманну стаціонарному стану індустріальної та постіндустріальної системи, медіум-клас, що формується, є перехідною структурою, яка втілює суперечливу соціально-економічну динаміку сучасності: процеси соціального збагачення, зростання соціальної ентропії та спрощення.

Межі медіум-класу розмитіші за межі середнього класу, тому його соціальний потенціал і перспективи виглядають як невизначені. Приналежність до медіум-класу породжує перед людиною ширший простір альтернатив, для вичерпного опрацювання яких може не вистачати інституційної компетентності, загальних знань і культури, професійних здібностей і можливостей⁶⁸. Прикладами можуть слугувати поки ще екзотичні факти відсутності постійного житла у кваліфікованих фахівців, що мають постійне місце роботи у мегаполісах, або більш масові приклади бідності працюючих людей на Заході; недоступність якісної освіти та обумовлене цим явище кредитного рабства висококваліфікованих фахівців.

У ході перетворення медіум-класу з сьогодиншнього пунктирного вектору на порівняно чіткий напрям соціального упорядкування інформаційно-мережевої економіки розкид індивідуальних траєкторій зменшуватиметься, а ймовірність узгоджених соціально значущих дій перевищуватиме ймовірність випадкових неузгоджених дій. Проблема аналізу становлення медіум-класу полягає у змінах поняття “соціальне”. Цей клас втілює стабільну ціннісно-інституційну складову соціально-економічних систем, те, що зберігається у соціумі та надає суспільству можливість розвиватися шляхом поступового збагачення, ускладнення, накопичення соціально-економічного змісту людської цивілізації. Життєвий цикл медіум-класу певним чином прив’язаний до кондрат’євських довгих хвиль кон’юнктури ($dt \rightarrow 50$ років), що відповідає і життєвому циклу домогосподарств і робить ефективними механізми передавання спадщини наступним поколінням.

Медіум-клас як протосуб’єкт уміщує натяки на можливість руху шляхом спрощення, знецінення накопичених соціальних активів суспільства, відриву людства від матриці *path dependent*. Зниження відносного значення поточних доходів через перспективу впровадження інституту “безумовного базового доходу”, знецінення накопичених майнових активів, мобільність як самоцінність породжуватимуть потребу у нових генераторах модулювання соціальної активності. Цінності та інститути, довіра та раціональний вибір матимуть обмежене значення для підтримання соціального порядку.

Прямі інформаційні взаємодії замінюватимуть соціальні опосередкування. Виникатимуть нові соціальні компетенції, такі як обов’язкова

⁶⁸ Яременко О. Ціннісно-інституційні і технологічні підстави динаміки рівності та нерівності. *Економічна теорія*. 2017. № 43. С. 32—46.

присутність у соціальних мережах, активне використання мережевих ресурсів, створення та використання інформаційних мережевих активів для формування нових ієрархій та економічної влади. На цій основі цілком можливо формування прошарку мережевого плебсу та поляризація соціуму за моделлю антиутопії. Тому процеси становлення медіум-класу повинні стати об'єктом моніторингу з боку держави та громадянського суспільства.

Процес формування медіум-класу сьогодні відбувається у трьох вимірах: у *ціннісно-інституціональному вимірі* як поступові зрушення у системі уподобань, стандартів, у критеріях ідентифікації “свого” та “чужого”, та як готовність діяти відповідно до нових критеріїв корисності, припустимості або неприйнятності, що може бути означено як виникнення протосуб'єкту; у *вимірі актуальних соціально-економічних зрушень* у формі первинної консолідації груп соціуму, для яких орієнтація на стандарти та уподобання середнього класу є або недосяжною, або непривабливою, і які мають подібні риси у реакціях на зміни та шоки, у величині та способах отримання доходів, у орієнтації на зростання сегментів кваліфікованої та висококваліфікованої (креативної) праці; у *часовому вимірі* “*сьогодennя — майбутнє*” як висхідний відтинок життєвого циклу соціальної структури інформаційно-мережевого суспільства, до якого тяжіють соціальні групи та прошарки з надмірною сьогоденішньою невизначеністю свого статусу, намагаючись таким чином отримати стабільність та впевненість у завтрашньому дні, включаючи гарантії надійних трудових джерел доходу, що стали першопричиною появи середнього класу.

Структурні зрушення в економіці в останній третині XX століття в поєднанні з неоліберальною (неоконсервативною) політикою зумовили суттєві зміни на ринку праці. До кінця 1990-х рр. чисельність американських промислових робітників скоротилася більш, ніж удвічі порівняно з серединою століття; одночасно послабилися і позиції профспілок. Ускладнився і став тривалішим процес пошуку рівноцінного робочого місця замість втраченого. Дедалі поширювались часткові форми зайнятості. Особливу роль у зниженні фінансової стійкості домогосподарств середнього рівня достатку зіграла агресивна політика кредитних організацій. З 1995 р. вартість покупок, що здійснюються американським населенням за допомогою електронних кредитних карт, стала перевищувати вартість споживчих благ, оплачуваних готівкою. Домогосподарства все більш обтяжувались фінансовими боргами.

Орієнтири “американської мрії” змістилися зі серединних стандартів до нестійких граничних: незважаючи на погіршення економічного становища, представники більшості населення надихалися прикладами Б. Гейтса, С. Джобса й інших успішних підприємців та менеджерів у сфері інтелектуальних технологій. Їхні фантастичні досягнення змушували ми-

ритися з ідеологією індивідуальної відповідальності та платити вищу ціну за залучення до економіки знань і постіндустріального суспільства.

На відміну від США, в Канаді і західноєвропейських країнах за повільнішого економічного зростання в кінці XX — на початку XXI ст. рівень соціальної диференціації був значно меншим, а становище середнього класу — стабільнішим. Проте тенденції відтворення середнього класу в європейських країнах і в усьому світі відчули істотне коригування під час глобальної фінансово-економічної кризи, яка висвітлила особливості новітньої системи економічних відносин. Зокрема, з'ясувалося таке.

Обсяги і значущість економіки знань як суспільства матеріального достатку і безпрецедентних можливостей для людського розвитку, виявилися істотно завищеними. Найбільшого застосування інструменти економіки знань набули в фінансовому секторі, а їх безконтрольне використання спричинило саму глобальну фінансово-економічну кризу. Переоцінка масштабів сектора високих технологій і його “нормалізація” в реальній економіці призвела до розщеплення прошарку добре оплачуваних фахівців у сфері інтелектуальних і комп'ютерних технологій.

Пожавлення тенденцій капіталізації, превалювання відносин економічної ефективності над соціальною справедливістю зумовило трансформацію природи держави, яка в своїй економічній політиці стала поступово керуватися інтересами не більшості населення, а багатих і надбагатих громадян, представників фінансового капіталу.

На посткризовому етапі “нової нормальності” сформовані раніше тенденції зміцнилися та зумовили нові суспільні виклики. Посилилася проблема соціальної нерівності. На думку фахівців, соціальне розшарування в суспільстві цілком може повернутися до стану кінця XIX — початку XX століть⁶⁹. За даними дослідницької агенції *Equilar*, п'ятдесят років тому голови великих американських компаній у середньому заробляли в 20 разів більше за своїх співробітників. Проте в 2014 р. річний дохід президента корпорації *The Walt Disney Company* склав 43,7 млн дол. та у 2238 разів перевищив заробітки (близько 19,5 тис. дол. на рік) середнього працівника фірми; виконавчий директор компанії *Microsoft Corporation* “заробив” 84,3 млн дол., що еквівалентно 2012 річним окладам співробітників компанії (в середньому близько 42 тис. дол. на рік)⁷⁰.

⁶⁹ Миланович Б. Глобальное неравенство. Новый подход для эпохи глобализации / Пер. с англ. Д. Шестакова. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2007; Пікетті Т. Капітал у XXI столітті / Пер. з англ. Київ: Наш формат, 2016; Закон воспроизводства неравенства установлен. Редакционная статья. *Эксперт*. 2017. № 38. С. 13; Их не догонят: социальное неравенство в мире достигло максимума. *Заголовки*. 2018. 23 января. URL: http://www.zagolovki.ru/daytheme/rich_people/23Jan2018

⁷⁰ 10 самых высокооплачиваемых топ-менеджеров мира. *Forbes Украина*. URL: <http://forbes.net.ua/business/1394493-10-samyh-vysokooplachivaemyh-top-menedzherov-mira>

У складі середнього класу виділилися два основні прошарки — група високооплачуваних креативних фахівців у галузі управління та новітніх (НБИК) технологій і прекаріат — значний соціальний сегмент (у країнах пострадянського простору він охоплює понад третину працездатного населення)⁷¹ з нестабільною зайнятістю і хиткими соціально-економічними перспективами. Залишкова частина колишньої соціальної “більшості” розмістилася посередині і піддається постійному впливу протилежних полюсів.

Виявлення соціальної бази новітнього середнього класу, розробка економічних програм і механізмів його конструювання є актуальною науковою проблемою. *Історична місія новітнього середнього класу* обумовлюється необхідністю формування нової якості взаємозв'язку відносин економічної ефективності та соціальної справедливості в умовах становлення інформаційно-мережевої економіки на тлі поширення стану перехідності та невизначеності господарських перспектив. Вона має три основні аспекти і пов'язана з:

- виявленням граничних засад ефективного самозабезпечення, що задає національній економіці орієнтири рівноважного функціонування;
- формуванням стандартів “нормального” суспільного відтворення, що задає національній економіці параметри сталого розвитку;
- становленням і поширенням нових серединних стилів життя, покликаних зберегти ментальну спадкоємність поколінь у процесі становлення нової картини світу.

Попри відродження малого підприємництва наприкінці ХХ ст., сучасний середній клас неправомірно ототожнювати з власниками капіталів і землі; переважно він складається з кваліфікованих фахівців, які не схильні нести тягар традиційного приватного підприємництва і персональної відповідальності⁷². Водночас суб'єкти новітніх середніх класів мають заощадження та здійснюють інвестиції, тобто опосередковано долучені до класу власників.

Економічні інтереси новітнього середнього класу для його дослідників залишаються досить розмитими. На відміну від представників бізнес-еліти, зацікавлених у зниженні податків, отриманні пільг і преференцій, а також від суб'єктів найбільш вразливих верств, які жадають підвищення соці-

⁷¹ Кашуба Я. Концептуальні засади трансформації механізму соціального захисту населення в умовах становлення ринку праці в Україні. *Україна: аспекти праці*. 2015. № 3. С. 7; Перегудова Т. Інституціональний механізм регулювання нестандартної зайнятості в Україні. *Україна: аспекти праці*. 2015. № 4. С. 25.

⁷² Рабочий класс современной Украины / Под ред. А.Г. Арсеев; НАН Украины; Ин-т социологии. Киев, 2017. 318 с.

альних виплат, представники середнього класу, насамперед, зацікавлені в отриманні якісних соціальних послуг, розвитку суспільних систем освіти, охорони здоров'я, правового захисту. Отже, як слушно зауважує К. Кузнецова, *модель соціальної правової держави європейського типу досі залишається ідеалом для новітнього середнього класу*⁷³.

Розмивання традиційних стандартів нормального життя вимагає пошуку адекватних методологічних підходів до ідентифікації та конструювання новітнього середнього класу. У розвинених країнах розвідки економічних стандартів відтворення соціальних верств, що йдуть на зміну “старому” новому середньому класу, здійснюються в процесі експериментів з упровадження практик безумовного доходу. У такому випадку до суб'єктів середніх соціальних верств потрапляє абсолютна більшість населення⁷⁴.

У руслі іншого підходу альтернативою “старому” новому середньому класу є креативний клас. Його суб'єкти утворюють ядро нової суспільної еліти (нетократії) і змінюють конфігурацію владно-управлінських відносин внаслідок інтелектуальної монополізації доступу до інформаційних ресурсів і мереж. У нетократичних концепціях (К. Нордстрема, Й. Риддерстрале, О. Барда, Я. Зодерквіста, Ч. Лендрі, Д. Хокінса, Р. Флориди і ін.) креативний клас постає одночасно атрибутом і активним розбудовником креативної інфраструктури міського середовища. На думку названих дослідників, така інфраструктура, створюючи умови для залучення і випереджувального зростання людського і соціального капіталу здатна стати локомотивом розвитку постіндустріальних сегментів економіки в цілому. Витісняючи на периферію суспільного відтворення працю як ресурс робітничого класу і матеріалізований капітал буржуа, новітній клас об'єднує в своїх рядах креативних особистостей, зайнятих у сфері рекламного бізнесу, дизайну, мистецтва, моди, кіно, літератури, музичної індустрії та інших. У такому складі він стає найактивнішим суб'єктом джентрифікації — формування міського простору нового типу.

Креативні ідеї та практики дійсно сприяють поживленню міського дизайну та побуту, урізноманітнюють культурне життя. Втім, світ привілейованих “креативних городян” виявляється занадто вузьким: на думку фахівців, у сфері креативної індустрії зайнято від 3 до 5 % економічно активного населення глобальних міст⁷⁵. До того ж реальні ефекти від реалізації проєктів джентрифікації часто виявляються малозначущими

⁷³ Кузнецова Е. Средний класс: западные концепции. *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 2. С. 20.

⁷⁴ Жителям швейцарской деревни будут ежемесячно платить 2,5 тысячи долларов — эксперимент. 2018, September 11. *Vesti*. URL: <https://vesti-ukr.com/mir/302629-zhiteljam-shvejtsarskoj-derevni-budut-ezhemesjachno-platit-2-5-tysjachi-dollarov-eksperiment>

⁷⁵ Мартыанов В. Креативный класс — креативный город: реальная перспектива или утопия для избранных? *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. № 10. С. 43.

порівняно з їхньою презентацією в нетократичних концепціях⁷⁶. Тому насправді навряд чи можна говорити про креативні прошарки як носіїв масових норм і стандартів суспільного життя.

У контексті глобальних суспільних трансформацій актуальною видається ініціатива вітчизняної наукової школи, пов'язана з ідентифікацією новітнього середнього класу як медіум-класу (медіанного класу), який формується відповідно до логіки становлення інформаційно-мережевої економіки⁷⁷. Такий клас, на думку В. Гейця та А. Гриценко, відрізняється стійким соціально-економічним становищем у суспільстві і має можливості розширювати свої межі (охопити більшість населення) навіть в умовах збільшення нерівності між ним і преміум-класом, який монополно володіє традиційними чинниками виробництва як причиною додаткового (преміального) доходу. В існуванні медіанного класу об'єктивно зацікавлені всі соціальні верстви: сам медіум-клас — як у соціальній базі власної суспільної експансії, преміум-клас — як у необхідній умові збереження свого привілейованого стану, прекаріат — як у своїй реальній перспективі⁷⁸.

Виконуючи функцію основних носіїв суспільних інтересів і національної культури, представники медіанного класу мають бути здатними в процесі своєї господарської діяльності формувати відносини рівноважного функціонування і сталого розвитку національної економіки. Критерії ідентифікації новітнього середнього класу (медіум-класу) в Україні, на нашу думку, є такими:

- наявність якісної освіти і переважно творчий характер суспільно корисної праці як передумова сталого інноваційного розвитку національної економіки і особистого соціально-економічного становища;
- робота (переважно) відповідно за здобутою спеціальністю, що допомагає накопичувати професійний досвід, підвищувати кваліфікацію, отже, повніше реалізувати творчі здібності, примножувати людський капітал як чинник конкурентоспроможності;
- висока тривалість фізичного і творчого життя;
- низькі бар'єри доступу до джерел якісних соціальних благ (системам охорони здоров'я, освіти, культури, правового і соціального захисту, соціального забезпечення тощо) й активна участь у створенні відповідних благ;

⁷⁶ Лэндри Ч. Креативный город: пер. с англ. М.: Классика-XXI, 2011. С. 56.

⁷⁷ Геєць В.М., Гриценко А.А. Соціально-класова динаміка: актуальний дискурс. *Економіка України*. 2018. № 8. С. 90.

⁷⁸ Там само.

- прозорий з точки зору фінансової звітності та достатній для задоволення базових життєвих потреб дохід.

Сьогодні в Україні досить складно ідентифікувати середній клас на основі показника офіційно одержуваних доходів і практично неможливо на основі інших критеріїв — рівня освіти, професійного статусу, сфери та характеру діяльності. Тому більшість дослідників використовують для таких досліджень соціологічні опитування.

За даними Центру Разумкова, в Україні близько 25 % населення можна віднести до середнього класу. Основними критеріями оцінки є:

- матеріальний достаток (з межею одержуваних доходів на рівні двох прожиткових мінімумів);
- рівень освіти (не нижче середньої спеціальної);
- активна громадянська позиція.

Допоміжними показниками є:

- наявність власного житла, автомобіля економ-класу, медичної страховки, грошових заощаджень;
- можливості забезпечити платну освіту для дітей, отримати іпотечний або інший великий кредит у банку, щорічно здійснювати відпочинок в Україні або за кордоном.

Інші дослідники вважають правомірними такі критерії, але впевнені, що рівень середньомісячних доходів вітчизняного “середнього суб’єкта” занадто занижений. На їхню думку, нормальний дохід для однієї сім’ї середнього класу повинен становити не менше тисячі доларів на місяць (близько 27 тис. грн)⁷⁹.

Сучасні маркетологи вважають, що поняття середнього класу сьогодні втрачає актуальність у зв’язку з активізацією нового — “омніканального”⁸⁰ соціального сегменту. Споживчі інтереси його суб’єктів обумовлені такими чинниками:

- вільним доступом до мережі інтернет;
- наявністю достатніх доходів, які з надлишком покривають всі життєво необхідні витрати;
- бажанням і можливістю регулярно витрачати значну кількість грошей;

⁷⁹ Средний класс в Украине: какой он. URL: <https://www.segodnya.ua/economics/enews/kto-v-ukraine-sredniy-klass-1148979.html>

⁸⁰ “Омніканальність” — маркетинговий термін, що позначає об’єднання різних каналів комунікації в єдину систему. Значення простіше зрозуміти через зіставлення з терміном “мультиканальний”: так, якщо етимологічно *multi* означає “багато”, то *omni* означає “все”.

- схильністю до покупок товарів і послуг преміального класу;
- наслідуванням передових трендів у споживанні.

Загалом “омніканальні споживачі” — це переважно молоді люди, міські жителі, які активно використовують новітні технології у всіх сферах життя і відрізняються високою упевненістю в своєму майбутньому. Вони є активними покупцями в різних категоріях, включаючи електроніку, часто подорожують і відвідують ресторани, люблять експериментувати з новими формами і способами покупок товарів і послуг, прагнуть здорового способу життя.

2.1.2. Трансформація інституційних меж середнього класу під впливом цифровізації

Середній клас у традиційному розумінні сьогодні потерпає від процесів дифузії та стагнації, оскільки швидкі техніко-технологічні зміни нівелюють значення високої професійної кваліфікації, що своєю чергою знецінює його професійні активи та унікальний суспільний статус. Водночас, представники середнього класу отримують дуже широкий доступ до інформації та знань, мережових технологій освіти та професійного навчання, нових механізмів і стимулів соціальної мобільності, нових “соціальних ліфтів” через мережові технології професійного спілкування та громадської активності. У таких рамкових умовах можна констатувати початок формування нового соціального прошарку, який успадковує значну частину місії та функцій середнього класу, але водночас має і значні соціокультурні, професійні та технологічні відмінності, та який умовно можна назвати *медіум-клас*⁸¹.

Найбільш значущий вплив на зміну механізмів соціальної стратифікації сьогодні справляє цифровізація економіки та суспільства, яка, за визначенням Світового банку, є процесом формування системи економічних, соціальних та культурних відносин, заснованих на використанні цифрових інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому найістотніше цифровізація впливає на сферу зайнятості як фундаментальної платформи формування трудових доходів та, відповідно, майнового статусу більшості представників соціальних страт суспільства.

Суспільні трансформації ХХІ ст. мають наслідком зміни механізму соціальної стратифікації та соціальної мобільності в умовах переходу від

⁸¹ Яременко О.Л. Становлення медіум-класу як нова тенденція структуризації суспільства в умовах невизначеності соціально-економічного розвитку. Соціально-класові трансформації і формування нової якості освіти як складові реконструктивного розвитку економіки України: моногр. зб. / за ред. В.М. Гейця, А.А. Гриценка; ДУ “Ін-т екон. та прогноз. НАН України”. Київ, 2019. С. 26—45. URL: <http://ief.org.ua/docs/scc/11.pdf>

індустріального до постіндустріального (інформаційного) суспільства, від товаропродуктивної економіки індустріальної епохи до обслуговувальної економіки постіндустріального періоду. Становлення інформаційного суспільства тісно пов'язано зі створенням третинної економіки, яка передбачає скорочення обсягів виробництва і зміщення в сторону сфери послуг. В умовах поширення інформаційно-комунікаційних технологій ця сфера породжує проектноорієнтовану модель праці та зайнятості, в основі якої лежить фрагментована, тимчасова і соціально незахищена зайнятість⁸². Така нестандартна зайнятість все більше витісняє зайнятість стандартну (повну, постійну та з належними соціальним гарантіями), суттєво впливаючи на доходи, статус та інституційні межі такої базової страти інформаційного суспільства як середній клас.

Негативні впливи поширення ІКТ на сферу зайнятості свідчать про потенційні загрози, які генерують процеси цифровізації відносно середньої страти сучасного суспільства. Наприклад, свого часу видатний англійський фізик-теоретик і популяризатор науки Стівен Хокінг застерігав, що штучний інтелект і усе вищий рівень автоматизації з часом повністю позбавлять представників середнього класу роботи і призведуть до серйозних політичних, економічних і соціальних пертурбацій. Учений вважав, що автоматизація зрештою спричинить акселерацію економічної нерівності в світі, що зростає і без того, оскільки обумовлює скорочення кількості робочих місць і відмову від традиційного виробництва. Підйом штучного інтелекту тільки збільшить цей темп і серйозно позначиться на робочому середньому класі — затребуваними залишаться лише люди тих професій, де буде необхідний креативний підхід до вирішення завдань, а також наглядовий контроль⁸³.

Однією з головних проблем трансформаційних змін середнього класу в інформаційному суспільстві є його тривала дифузія, що пояснюється як кризою моделі соціальної держави, так і впливом двох соціально-економічних процесів: радикалізацією суспільної нерівності на глобальному і національному рівні, тобто перманентним посиленням диспропорцій у доходах населення; і зростанням унаслідок технологічного прогресу нічим не компенсованого структурного безробіття — фактично це перетворення мас людей праці зі складу середнього класу на “соціально зайвих” людей. Таким чином, середній клас скорочується, втрачає роботу та досягнуті можливості споживання, що змінює його загальну соціальну структуру. Більша частина сучасного середнього класу “опускається” до

⁸¹ Лукина Н.П. Новые тенденции в социальной структуре информационного общества в контексте теории прекариата Гая Стэндинга. *Гуманитарная информатика*. 2015. № 9. С. 24—38.

⁸² Стівен Хокінг: автоматизация и ИИ лишат средний класс рабочих мест. *Новости высоких технологий*. 10.12.2016. URL: <https://hi-news.ru/technology/stiven-xoking-avtomatizaciya-i-ii-lishat-srednij-klass-rabochix-mest.html>

прекаріату (люди з нестабільною зайнятістю та низьким чи відсутнім соціальним захистом), а менша (елітарна) стає креативнішою, мобільнішою, більш гетерогенною та транснаціональною, адаптується до неоліберального порядку. Такі процеси вже зараз окреслюють контури майбутнього “суспільства без праці” та стрімкого зникнення середнього класу⁸⁴.

Водночас, в умовах швидкого розвитку глобального інформаційного суспільства з’являється “новий середній клас” як основний носій інноваційно-креативного потенціалу, що за сприятливих умов має стати ініціатором інноваційних процесів в економіці та соціальному житті суспільства⁸⁵.

Основні характеристики та місце нового середнього класу в структурі сучасних суспільств описали відомі учені — американський соціолог Ерік Олін Райт та іспанський соціолог Мануель Кастельс. Так, Е.О. Райт виділив три взаємопов’язані критерії визначення класової структури інформаційного суспільства: 1) чинник власності і відносини експлуатації; 2) ставлення до влади, участь у контролі виробничого процесу; 3) володіння специфічним видом влади — невідчужуваним ресурсом (спеціальні знання і вміння, формалізовані в кваліфікаційних дипломах). Він обґрунтував, що ядро нового середнього класу утворюють численні в сучасному суспільстві групи — менеджери і професіонали. При цьому основним ресурсом професіоналів є людський капітал, а адміністратори і менеджери (наймані працівники) використовують як ресурс організаційний і владний капітал. Характерна відмінність нового середнього класу від середнього класу у традиційному розумінні полягає у тому, що ресурси влади нового середнього класу пов’язані не з власністю, а з професійними навичками і стратегіями⁸⁶.

М. Кастельс одним із перших описав і пояснив тенденцію зниження рівня життя, суспільної ролі, а також структури нового середнього класу, яка спостерігається в міру переходу розвинених країн до інформаційної економіки. Він виявив, що в сучасній глобальній економіці відбувається розмивання середнього класу — посилюється фрагментація приналежних до нього найманих працівників на панівну родову (традиційну) робочу силу та інформаціональну. Інформаціональні представники середнього класу — це дуже вузький і “елітарний” прошарок високоефективних і високооплачуваних працівників, зайнятих у сферах *soft-tech* і *high-tech*, у сфері банківських, фінансових, страхових та інших послуг, у засобах масової інформації. Як вважає М. Кастельс, у сучасному інфор-

⁸⁴ Мартянов В.С. Прощай, средний класс. *Свободная мысль*. 2016. № 5. С. 53—70.

⁸⁵ Шкаратан О.И., Инясевский С.А., Любимова Т.С. Новый средний класс и информационные работники на российском рынке труда. *Общественные науки и современность*. 2008. № 1. С. 5—27.

⁸⁶ Там само.

маційному суспільстві люди, не здатні слідувати вимогам часу і постійно модернізувати свою професійну кваліфікацію, випадають із конкурентної боротьби. Найбільше це притаманно не елітній частині середнього класу (інформаційним працівникам), а його представникам з числа традиційної (родової) робочої сили⁸⁷.

Отже, *категорія інформаційних працівників у складі нового середнього класу дуже близька до категорії медіум-класу*. Проте представники останнього відрізняються значно вищою інтегрованістю у світ сучасних цифрових технологій та практично повною “глобалізованістю”, яка передбачає повну відсутність як комунікаційних (мовних, психологічних) бар’єрів у професійному спілкуванні, так і потреби у географічно-просторовій прив’язці до місця та умов їх роботи. Можна припустити, що під впливом цифровізації економіки та суспільства у його сучасній соціально-класовій структурі відбувається трансформація верхнього (елітарного) сегменту нового середнього класу у медіум-клас епохи цифровізації. В обох випадках — і щодо верхнього прошарку нового середнього класу, і щодо представників *медіум-класу*, — одним із найскладніших питань постає їх комплексна оцінка як об’єктів соціальної стратифікації.

Цілком справедливою видається теза, що середній клас не може бути описаний єдиним інтегральним критерієм, він потребує характеристики за низкою ознак, серед яких: матеріальні ресурсні характеристики (наприклад, рівень доходів, обсяг накопичених заощаджень, рівень майнової забезпеченості); нематеріальні ресурсні ознаки (рівень освіти, професійно-кваліфікаційна позиція, посадова позиція) та самоідентифікація (стратегії успішної економічної поведінки, самооцінка успішності тощо). Різні прошарки середнього класу характеризуються різним рівнем концентрації ознак, і верхній прошарок, відповідно, має описуватися найвищою концентрацією характеристик порівняно з іншими⁸⁸.

Найбільший інтерес звичайно викликає майновий критерій оцінки приналежності до того чи іншого прошарку середнього класу. Як обґрунтовано зазначають дослідники, на сьогодні в академічному дискурсі не досягнуто повного консенсусу щодо меж доходів для різних соціальних верств. При цьому обґрунтування цих меж практично завжди викликають питання, оскільки значення або просто постулюють укладачі відповідних методик, або ж ці значення орієнтовані на умови певних країн чи регіонів світу⁸⁹. Для визначення *меж доходів для представників верхнього*

⁸⁷ Там само.

⁸⁸ Молькова Н.А. Высший слой среднего класса: проблемы определения. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. Серия «Социальные науки». 2007. № 2 (7). С. 69—73.

⁸⁹ Аникин В.А., Лежнина Ю.П. Экономическая стратификация: об определении границ доходных групп. *Социологическое обозрение*. 2018. Т. 17. № 1. С. 237—273.

Таблиця 2.1

**Межі доходів представників соціальної страти середнього класу,
в доларах США на особу в день за ПКС, за даними різних дослідників**

Джерело	Прошарки середнього класу			Географія застосування методики
	Нижній	Середній	Верхній	
Ravallion (2016)		2—9	9—13	Країни, що розвиваються
Vakis et al. (2016)		10—50		Країни Латинської Америки і Карибського басейну
Dang, Ianchovichina (2016)		понад 4,9		Країни Близького Сходу та Північної Африки
Доклад об экономике России... (2014)		10—50	від 50	Росія, країни Європи та Центральної Азії
Russia Economic Report... (2015)	10—25	25—50	від 50	Росія ¹
Milanovic, Yitzhaki (2002)		12—50		Глобальний середній клас, 1993 р.
Banerjee, Duflo (2008)	2—4	4—6	6—10	11 країн, що розвиваються ²
Kharas (2010); Cárdenas, Kharas, Henao (2011)		10—100		Глобальний середній клас; Латинська Америка
Bhalla (2009)		приблизно 11 ³		Індія та Китай
Lopez-Calva, Ortiz-Juarez (2014)		10—50		Чилі, Мексика, Перу
Дослідницький центр PEW		10,01—20	20,01—50	Весь світ
Підхід McKinsey	9—15	15—40	40—77	Країни, що розвиваються, у т. ч. Росія та Польща

Примітки. У зв'язку з фокусом уваги різних дослідників на різних соціальних стратах і/або побудові соціальної структури суспільства з різним набором її елементів, таблиця має незаповнені клітинки — за позиціями, які залишилися поза рамками розгляду у відповідних публікаціях.

¹ Як порогове значення бідності для Росії зазвичай застосовують показник 4 дол. США в день за ПКС (Статистика СНД, 2015). Для оцінки крайньої бідності та бідності у всіх країнах регіону “Європа та Центральна Азія”, до якого Світовий банк відносить Росію, використовуються два уніфікованих верхніх граничних показника — відповідно 2,5 дол. і 5 дол. США в день.

² Ці дослідники використали для класифікації показники витрат, а не доходів.

³ Розраховано на основі 3900 дол. США на рік — поріг, який визначив С. Бхалла сам.

Джерело: Аникин В.А., Лежнина Ю.П. Экономическая стратификация: об определении границ доходных групп. *Социологическое обозрение*. 2018. Т. 17, № 1. С. 244.

прошарку сучасного середнього класу (з яким може асоціюватися верхній прошарок нового середнього класу, а також медіум-клас) нині експерти та науковці застосовують такі показники (табл. 2.1):

- для країн, що розвиваються, — від 9 до 13 дол. США на особу в день за паритетом купівельної спроможності (ПКС);
- для країн, що розвиваються, включаючи Росію та Польщу, — від 40 до 77 дол. США на особу в день за ПКС;
- для країн Європи та Центральної Азії, а також Росії — від 50 дол. США на особу в день за ПКС;
- для країн світу в цілому — від 20,01 до 50 дол. США на особу в день за ПКС.

Наведені підходи почасти є суперечливими — адже важко економічно обґрунтувати, чому рівень доходів верхнього прошарку для країн, що розвиваються, включаючи Росію та Польщу, є в середньому більшим (або принаймні однаковим), аніж значення аналогічного показника для країн Європи. Однак певним поясненням слугує те, що вказані індикатори визначали різні дослідники за різними методиками. Водночас, на нашу думку, *цільовим орієнтиром для України з метою визначення меж доходів медіум-класу*, нижньою межею може слугувати нижня межа середньосвітового показника (від 20 дол. США на особу в день за ПКС), а верхню — відповідний показник для країн Європи (від 50 дол. США на особу в день за ПКС).

Глобальні тенденції скорочення та дифузії середнього класу у стратифікаційній структурі сучасних суспільств, обумовлені поширенням цифрових та інших новітніх технологій, помітно вплинули і на Європейський Союз у цілому, однак цей вплив є досить диференційованим у різних країнах.

Так, на початку 2017 р. американський дослідницький центр *Pew Research Center* виконав порівняльне дослідження середнього класу 11 держав Західної Європи (Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Ірландія, Італія, Люксембург, Норвегія, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія) та США⁹⁰. Дослідження охоплювало період 1991—2010 рр. і ґрунтувалося лише за одним критерієм — майновим, згідно з яким до середнього класу було віднесено усіх дорослих громадян із річним доходом у розпорядженні (доходом після оподаткування) у межах від двох третин до подвійної величини аналогічного медіанного показника у відповідній країні. При цьому дорослі громадяни з доходами, нижчими від лівої та вищими від правої межі доходу середнього класу, були віднесені, відповідно, до класу малозабезпечених та до класу заможних. За результатами досліджен-

⁹⁰ Middle Class Fortunes in Western Europe. Pew Research Center. April, 2017. 64 p.

ня аналітики *Pew Research Center*⁹¹ дійшли висновку, що протягом 1991—2010 рр. питома вага середнього класу зменшилась у семи з 11 країн Західної Європи, що відображає довготривалу тенденцію скорочення європейського середнього класу (табл. 2.2).

Найістотніше скорочення частки середнього класу відбулось у Фінляндії — з 85 до 74 %, Німеччині (з 78 до 72 %), Іспанії (з 69 до 64 %) і Люксембургу (з 79 до 75 %). При цьому середній клас “набрав ваги” лише в Ірландії (з 60 до 69 %) та Великій Британії (з 61 до 67 %).

Таблиця 2.2

Питома вага представників малозабезпеченого, середнього та заможного класу в країнах Західної Європи у 1991—2010 рр., % дорослого населення

Країна	Малозабезпечені		Середній клас		Заможні	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Велика Британія	24	19	61	67	15	14
Данія	15	14	80	80	5	7
Ірландія	27	19	60	69	13	12
Іспанія	20	24	69	64	12	13
Італія	21	22	69	67	10	11
Люксембург	15	17	79	75	6	8
Нідерланди	19	13	76	79	6	8
Німеччина	15	18	78	72	7	10
Норвегія	14	14	81	80	5	6
Фінляндія	14	17	82	75	4	8
Франція	19	17	72	74	9	9

Джерело: Middle Class Fortunes in Western Europe. Pew Research Center, April, 2017. P. 16.

У більшості західноєвропейських країн зменшення частки середнього класу призвело до збільшення питомої ваги одночасно і малозабезпечених, і багатих громадян (тобто середній клас розмивався і його колишні представники поповнювали класи бідних і багатих), що свідчить про загострення негативних тенденцій соціальної поляризації у суспільствах.

⁹¹ Kochhar R. 7 key findings on the state of the middle class in Western Europe. Pew Research Center. April 24, 2017. URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/24/7-key-findings-on-the-state-of-the-middle-class-in-western-europe/>

Водночас, з точки зору загального підвищення суспільного добробуту і соціальної справедливості, найбільш прогресивних зрушень соціальної структури протягом 1991—2010 рр. досягли держави, де питома вага середнього класу зросла за рахунок значного скорочення малозабезпеченого класу — це Нідерланди, Велика Британія, Ірландія та Франція. Водночас, зворотну динаміку — помітне деградування середнього класу до бідного, мали Іспанія, Фінляндія та Німеччина.

У країнах Західної Європи зберігаються значні структурні відмінності соціальної стратифікації — так, за даними 2010 р. частки середнього класу змінювалися від 64 % в Іспанії до 80 % у Данії та Норвегії, частки малозабезпечених громадян — від 13 % у Нідерландах до 24 % в Іспанії, а частки класу заможних — від 6 % у Норвегії до 14 % у Великій Британії.

Майнові характеристики середнього класу значно відрізнялися за абсолютними показниками: в 2010 р. медіанний еквівалентний дохід (за ПКС) представника середнього класу в Люксембурзі зафіксовано на рівні 71,8 тис. дол. США, тоді як в Італії — на вдвічі нижчому рівні 35,6 тис. дол. США (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Динаміка доходу у розпорядженні представників основних соціальних страт у країнах Західної Європи у 1991—2010 рр., тис. дол. США на особу на рік, за ПКС

Країна	Малозабезпечені		Середній клас		Заможні	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Велика Британія	13,1	19,9	30,3	40,9	64,3	96,6
Данія	18,7	23,9	37,4	46,7	77,6	101,1
Ірландія	12,1	21,0	25,4	43,6	56,7	93,5
Іспанія	16,5	15,7	34,3	36,2	77,6	77,9
Італія	21,3	16,4	44,5	35,6	97,5	80,7
Люксембург	27,4	35,8	52,4	71,8	116,6	154,4
Нідерланди	20,3	24,2	40,9	45,5	84,5	122,6
Німеччина	22,1	21,0	25,4	43,6	99,0	99,4
Норвегія	18,5	27,1	38,5	57,0	84,5	122,6
Фінляндія	20,8	22,0	41,9	44,6	88,8	94,4
Франція	16,2	21,5	33,9	44,1	75,1	102,0

Джерело: Middle Class Fortunes in Western Europe. Pew Research Center, April, 2017. Р. 26.

У 1991—2010 рр. за рівнем річного доходу у розпорядженні середній клас “збіднів” лише у Італії (його дохід скоротився з 44,5 до 35,6 тис. дол. США за ПКС). Матеріальне положення бідного класу погіршилося в Німеччині (з 22,1 до 21,0 тис. дол. США за ПКС), Італії (з 21,3 до 16,4), Іспанії (з 16,5 до 15,7 тис. дол. США за ПКС).

Загалом середній клас у Західній Європі протягом останніх двох десятиліть втрачає свої позиції — його питома вага скорочується, склад і структура піддаються ерозії, а доходи у розпорядженні його представників в деяких країнах ростуть занадто повільно.

Приблизно ті ж самі тенденції наявні й у Європейському Союзі в цілому — про це, зокрема, повідомлено у нещодавніх тематичних дослідженнях МОП та Світового банку, присвячених проблемі ерозії середнього класу ЄС. Так, у 2016 р. МОП представила доповідь з характерною назвою “В Європі зникає середній клас?”⁹², в якій проаналізовано динаміку розвитку середнього класу ЄС протягом останніх понад трьох десятиліть і зазначено, що 1980—1990-ті роки були періодом його швидкого зростання, а останній декаді властива ерозія середнього класу, яка значно підсилилася унаслідок світової фінансово-економічної кризи 2008 р. та призвела до зростання нерівності в європейських суспільствах.

Основними чинниками, що обумовили помітне розмивання середнього класу Євросоюзу у докризовий період, МОП називає реструктуризацію робочих місць і професій, зростання нестандартних форм зайнятості і трудових контрактів, а також низькі темпи зростання середньої заробітної плати. Під впливом кризи до негативних чинників додалися подальше зростання безробіття, особливо молодіжного, трудова міграція, зниження реального рівня заробітної плати, деформація інститутів соціального діалогу та скорочення як зайнятості, так і зарплат у державному секторі, який традиційно забезпечував для європейського середнього класу стабільний рівень зайнятості та доходів. МОП зауважує, що криза спричинила масштабну зміну професійних та індивідуальних траєкторій представників середнього класу ЄС і сьогодні навіть такі традиційні його представники як лікарі та вчителі вже не можуть належати до групи з середнім рівнем доходів на постійній основі. Найбільше ця група матеріально постраждала внаслідок економічного спаду в Греції, Іспанії, Естонії, Кіпрі та Португалії. В цілому в Центральній і Східній Європі зростання середнього класу “було зупинене кризою”. А в деяких інших державах, особливо в Німеччині, ерозія середнього класу була помітна ще до кризи — він скорочувався на 3 % щорічно⁹³.

⁹² Europe’s Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work / Ed. by D. Vaughan-Whitehead. Edward Elgar Publishing Limited. ILO, 2016. 648 p.

⁹³ Доклад МОТ: Евросоюз теряет средний класс. ИА “ТАСС”, 23.11.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3808099>

Як основний критерій приналежності європейців до середнього класу, МОП використовує розмір середнього (медіанного) доходу та виділяє такі три підгрупи у складі групи населення з середнім рівнем доходу: нижній прошарок (від 60 до 80 % величини середнього доходу по країні), середній прошарок (від 80 до 120 %) та верхній прошарок (від 120 до 200 %). Ураховуючи таку градацію середнього класу, до класу малозабезпечених експерти МОП відносять осіб з доходами нижче від 60 % середнього доходу по країні, а до класу заможних — тих, чий доходи перевищують 200 % його величини⁹⁴.

За оцінками МОП, на сьогодні в ЄС за критерієм медіанного доходу до “середнього прошарку” середнього класу можна віднести 23—40 % європейських сімей. Однак їх кількість в останні роки постійно скорочується і лише за 2004—2011 рр. середній клас ЄС кількісно зменшився на 2,3 % і відтоді його скорочення триває⁹⁵.

Називаючи цю тенденцію загрозливою для соціально-економічного та загалом суспільного розвитку ЄС, МОП закликає його керівництво та національні уряди країн-учасниць терміново виробити політику, що допоможе зупинити ерозію середнього класу та зростання нерівності в європейських суспільствах, а в її межах реалізувати відповідні ініціативи у сферах зайнятості, оподаткування, освіти та соціального захисту населення. Саме такі кроки, на переконання експертів МОП, сприятимуть забезпеченню стійкого економічного зростання та підвищення рівня життя громадян ЄС.

Ці рекомендації МОП абсолютно прийнятні також і для України, адже у нашій державі на сьогодні вкрай актуальними залишаються питання відновлення середнього класу, який стрімко зникає, скорочення соціальної нерівності та дефіциту соціальної справедливості, підвищення рівня та якості життя населення, забезпечення стабільних темпів соціально-економічного розвитку.

Розрахунки за даними вибіркового обстеження населення з питань економічної активності дають змогу визначити соціально-демографічні характеристики та особливості зайнятості сучасних українських представників медіум-класу, частка яких у 2017 р. становила 10,3 % у загальній кількості зайнятого населення в Україні. Медіум-клас має виражену гендерну орієнтацію: частка чоловіків становила 72 % (рис. 2.4).

⁹⁴ Long Term Trends in the World of Work: Effects on Inequalities and Middle-Income Groups. Executive Summary / ILO Conference in cooperation with the EC, 26.11.2015. ILO, 2015. 4 p.

⁹⁵ Доклад МОТ: Евросоюз теряет средний класс. ИА “ТАСС”, 23.11.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3808099>

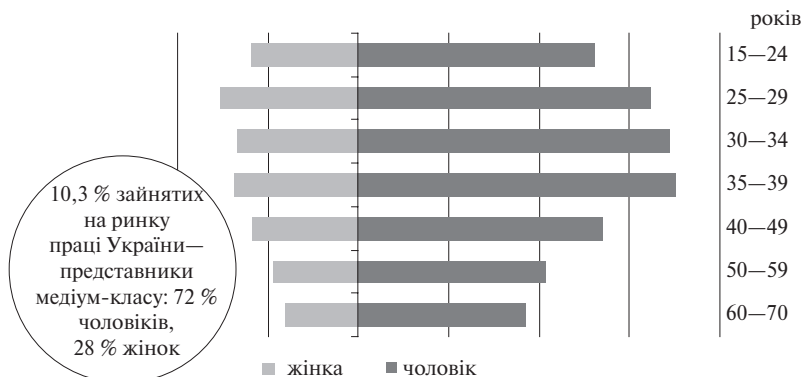


Рис. 2.4. Статеві-віковий розподіл представників медіум-класу в Україні, 2017 р., % до відповідної статево-вікової групи зайнятих

Джерело: розраховано авторами за даними Державної служби статистики України.

На ринку праці медіум-класу України домінує молодь: 57,8 % це молоді люди до 40 років, 24 % особи віком 40–49 років, 15,5 % — 50–59 років і тільки 2,6 % у структурі медіум-класу належить зайнятим найстаршої вікової групи. Зайняті, які формують ядро медіум-класу, це найактивніша частина працездатного населення віком 25–39 років, їх частка у кількості всіх зайнятих відповідного віку становила по 12,6 % для трьох вікових груп 15–29, 30–34 і 35–39 років. Частка наймолодших представників медіум класу віком 15–24 роки становила 10 % відповідної вікової групи зайнятих, а частка досвідчених фахівців віком 40–49 років — 9,6 % відповідно. Особи старших вікових категорій зайнятих мали меншу вірогідність представляти медіум-клас.

У всіх вікових групах переважали чоловіки. Найбільший гендерний розрив серед представників медіум-класу був у осіб віком 30–34 роки, де частка чоловіків була більшою утричі і становила 76,3 %, а найменший — у двох старших вікових групах (50–59 років та 60–70 років), де чоловіки переважали тільки удвічі: 67,4 % проти 32,6 % жінок.

Українські працівники, що входять до медіум-класу, є високоосвіченими фахівцями (рис. 2.5). Переважна більшість (60,6 %) має повну вищу освіту. Для порівняння, якщо розглядати працююче населення України в цілому, то частка цієї групи складатиме 33 %. Значна частка представників медіум-класу, отримавши базову або неповну вищу освіту (14,9 %), а також професійно-технічну (16,7 %), вже працює та планує продовжувати навчання.

Промисловість є основним видом економічної діяльності представників медіум-класу (25,1 % всіх працівників медіум-класу зайняті у цьому секторі, або 14,5 % усіх зайнятих у зазначеному виді діяльності) (рис. 2.6).

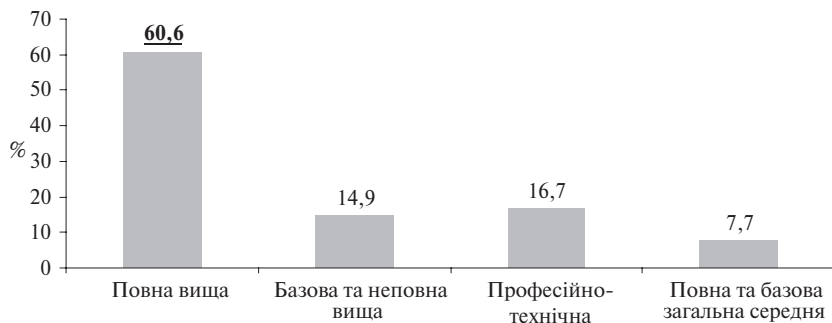


Рис. 2.5. Розподіл представників медіум-класу за рівнем освіти в Україні, 2017 р.

Джерело: розраховано авторами за даними Державної служби статистики України.



Рис. 2.6. Розподіл представників медіум-класу за видами економічної діяльності в Україні, 2017 р.

Джерело: розраховано авторами за даними Державної служби статистики України.

Друге місце серед видів економічної діяльності, де максимально реалізується потенціал медіум-класу, належить сектору інформації та телекомунікацій, тут працювало 16,9 % представників медіум-класу. Іншими привабливими для медіум-класу видами економічної діяльності є державне управління й оборона (13,6 %), діяльність у сфері транспортних послуг та складського господарства (10 %), торгівлі (9,3 %) тощо. Найменшою мірою представники медіум-класу були схильні до зайнятості у сільському господарстві та у сфері неринкових послуг (охорона здоров'я, освіта, професійна, наукова та технічна діяльність, культура і мистецтво).

Таблиця 2.4

Розподіл домогосподарств України за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів (цільові орієнтири заробітку), у середньому за місяць

Домогосподарства	2016	2017
Всі домогосподарства, тис. од.	15033,4	14985,6
Із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, грн:	У відсотках від загальної кількості домогосподарств	
до 1920,0	17,0	6,0
1920,1—2280,0	15,2	6,9
2280,1—2640,0	15,9	10,1
2640,1—3000,0	13,4	11,3
3000,1—3360,0	10,2	10,7
3360,1—3720,0	8,2	10,8
3720,1—4080,0	20,1	9,1
4080,1—4440,0	...	6,7
4440,1—4800,0	...	6,7
4800,1—5160,0	...	5,1
понад 5 160,0	...	16,6

Джерело: дані Державної служби статистики України.

У секторі неринкових послуг активне використання трудового потенціалу медіум-класу відбувалося тільки у сфері державного управління й оборони. У сфері тимчасового розміщування й організація харчування й адміністративного та допоміжного обслуговування працювала найменша частка (до 1 %) представників медіум-класу.

Розподіл домогосподарств України за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів за місяць представлений у табл. 2.4.

Нижня межа середньомісячного доходу за вищенаведеними цільовими орієнтирами мала становити у 2016 році 15 330 грн, у 2017 — 15 930 грн, верхня межа — відповідно 38 310 грн та 39 900 грн. Як видно з викладеного вище, в Україні у 2017 р. до медіум-класу за оптимістичними припущеннями належало 16,6 % домогосподарств із найвищим рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів.

2.2. Інституційні механізми збалансування розподілу соціальної відповідальності у суспільстві

2.2.1. Принципи розподілу соціальної відповідальності

Розподіл соціальної відповідальності (СВ) у суспільстві підпорядкований певним принципам, дотримання яких уможливорює досягнення необхідного балансу відповідних функцій, прав та обов'язків. Базовими принципами є:

- принцип системності, що дає змогу чітко визначити та структурувати складні взаємозв'язки та взаємозалежності, сформовані у межах різних підсистем (інституціональної, економічної, соціальної та екологічної), що безпосередньо впливають на характер і обсяги відповідальності суб'єктів. Завдяки системному підходу з'являються нові можливості реалізації потенціалу правової, економічної, етичної та філантропічної відповідальності;
- принцип інклюзивності, за якої до процесу визначення, формування та реалізації СВ залучаються не лише її основні активні суб'єкти як носії корпоративної відповідальності чи розробники нормативно-правових документів у цій сфері, а й широке наукове експертне середовище, громади. Саме реалізація принципу інклюзивності прискорюватиме формування зрілого громадянського суспільства завдяки новим можливостям у сфері благодійництва, соціальних проєктів і програм партнерства “бізнес — влада — громада”;
- принцип адаптивності, яка передбачає досягнення відповідності СВ певних ланок управління змінами у системі централізації влади, адміністративно-територіального устрою та інституціонального розвитку країни та її регіонів. Цей принцип означає гнучкість організаційних форм управління, модифікацію його методів і форм організації діяльності суб'єктів відповідно до змін у суспільно-політичній та соціально-економічній системах. Адаптація як тривалий процес, що сприяє оптимізації розподілу СВ у суспільстві, відбувається наразі через модернізацію діяльності управлінських структур, розвиток місцевої демократії та самоорганізаційних засад територіальних громад;
- принцип концептуальної визначеності пріоритетів утвердження СВ у суспільстві, виходячи з того, що вищі ланки державного управління з широким спектром владних повноважень і функцій, необхідною ресурсною базою, мають бути взірцем відповідального виконання головних державотвірних функцій, а також відповідального ставлення до реалізації конституційних

прав громадян, створення належних умов, необхідних для задоволення їхніх соціальних потреб та інтересів. Оскільки сучасні бізнес-структури відіграють провідну роль у формуванні добробуту більшості населення, імплементація засад СВ у структуру корпоративного менеджменту дасть змогу відкрити нові можливості їх залучення до вирішення соціальних завдань. Принципи гуманізму, гнучкості й динамізму, узгодженості різних напрямів соціально-економічної політики з орієнтацією на збалансованість потреб громадян і реальних можливостей суспільства повинні домінувати в державному управлінні соціальним розвитком країни.

Вказані базові принципи формують підґрунтя для використання конкретніших інструментальних принципів досягнення балансу розподілу СВ у суспільстві. Серед них найважливішим є принцип *субсидіарності*.

Концептуальним моментом теорії субсидіарності визнано положення про належну співпрацю асоціацій людей на різних рівнях суспільної організації: від родинної громади до держави. Кожен вид такої асоціації існує відповідно до свого функціонального призначення. Об'єднання осіб в асоціацію й організація наступного їх рівня мають на меті доповнювати попередній, сприяючи реалізації об'єднання власних місій. Суспільним пріоритетом є самостійність останніх. Втручання вищих рівнів асоціацій у діяльність нижчих їх щаблів можливе лише у виняткових випадках і тільки з метою надання підтримки.

Принцип субсидіарності має досить широке практичне застосування: в економіці, праві, політиці тощо. Його активно обговорюють та втілюють в управлінську практику передусім як принцип розподілу повноважень між центральною та місцевою владою, між наддержавним та державним рівнями⁹⁶. Наймасштабніший приклад реалізації цього принципу — формальна система розподілу управлінських повноважень у ЄС⁹⁷. В Україні засади субсидіарності мають бути реалізовані на основі: законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують застосування конкретних інструментів впливу на соціальну сферу і охоплюють стратегії та концепції соціального розвитку, а також державні, регіональні та локальні цільові програми; інформаційного та методичного забезпечення підготовки та ухвалення управлінських рішень на рівні державних, регіональних та місцевих органів влади; порядку застосування інструментів стратегічно-

⁹⁶ Панченко Т.В. Ціннісні основи доктрини субсидіарності в європейській суспільно-політичній думці. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2010. № 889. С. 41—45.

⁹⁷ The Maastricht Treaty / Provisions am ending the treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community Maastricht. 7 February 1992. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

го управління соціальним розвитком та його поєднання з оперативним. Важливо досягти якісних змін у діяльності самих органів управління на основі її прозорості, послідовності рішень та ефективності. Втілення в життя нових соціальних рішень чи стандартів, що впливають на якість життя громад, повинно відбуватись лише після всебічного оцінювання їх потенційної ефективності (чи неефективності) та комплексного оцінювання наслідків можливого впливу на економічне середовище. Не менш важливого значення набуває моніторинг за соціальними наслідками упроваджених управлінських рішень чи організаційно-економічних заходів на основі діалогу між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктами підприємництва. Державні органи управління повинні створювати сприятливі соціально-економічні умови для активного залучення громадян до створення недержавних страхових фондів та нових громадських об'єднань.

Досягнення балансу розподілу СВ у суспільстві можливе на основі реалізації в державній політиці інструментального принципу *конкуренції*. Маємо на увазі регульовану і продуктивну конкуренцію, що зумовлює зростання добробуту суспільства та урахування інтересів не лише переможців конкурентного змагання, а й значної частини переможених його учасників⁹⁸.

Продуктивна конкуренція як цивілізований спосіб економічного протиборства актуалізує альтернативне розуміння конфлікту як абсолютно природну умову життєдіяльності і ділової активності людей. Адже кожен суб'єкт соціально-економічних відносин має власні унікальні ідеї, переконання, цінності, очікування, які нерідко не збігаються з переконаннями і цінностями візаві. Конфлікт — це складна багаторівнева відкрита система взаємодій, що, з одного боку, базується на протистоянні, опозиції, протилежності цілей, мотивів, інтересів, позицій, думок, задумів, критеріїв або концепцій суб'єктів-опонентів (індивідів або груп) у процесі спілкування⁹⁹. З іншого боку, конфлікт може передувати узгодженню інтересів суб'єктів соціально-економічних відносин, оскільки дає змогу виявити різноманітність точок зору, забезпечує додатковою інформацією суб'єктів, уможливорює аналіз значної кількості альтернатив, виявляє незадіяні резерви посилення позицій тощо. Ознакою продуктивної конкуренції є не відсутність конфлікту як такого, а взаємна вигідність фінального результату для його учасників. На цій основі деструктивним явищем є не власне конфлікт, а конфронтація як вирішення конфлікту у “нездоровий” спосіб, коли реалізація інтересу суб'єкта відбувається

⁹⁸ Шмелев А.Г. Продуктивная конкуренция. Опыт конструирования объединительной концепции. М.: Изд-во Магистр, 1997. 56 с.

⁹⁹ Шилов Н.Н. Конфликт как предмет социологии организации. *Социологические исследования*. 2000. № 10. С. 7—30.

за рахунок збитків опонента¹⁰⁰. Цінова війна, демпінг тощо є наслідком саме конфронтації між суб'єктами. Конфлікт же між конкурентами реалізується як компроміс і взаємна вигода для всіх сторін.

В ідеальному науковому баченні конкуренція як принцип балансу розподілу СВ у суспільстві означає вихід суб'єкта із конфліктогенної ситуації або запобігання такій ситуації. Подібний сценарій передбачено новітньою управлінською концепцією конкуренції “блакитного океану”¹⁰¹. Її логіка заснована на протиставленні конкурентній боротьбі в ринковому просторі наявних видів економічної діяльності (“червоному океані”) створення нової або розширення наявної ринкової ніші (“блакитного океану”), де попит формується і динамічно змінюється, а тому не є лише предметом постійного суперництва. Якщо стратегія поведінки у “червоних океанах” передбачає класичне протиборство з можливим конфліктом інтересів, то стратегія поведінки у “блакитному океані” ставить за мету формування “інновації корисності”, що поєднує освоєння технологічної чи іншої інновації з вимогами практичності, доступної ціни для споживача і невисоких затрат для бізнесу.

Конкурентна стратегія “блакитного океану” у такий спосіб передбачає безболісний вихід із зони можливих конфліктів. Вона скеровує економічного суб'єкта, що конкурує, на пошук і реалізацію деякої інноваційної ідеї, яка б модифікувала предмет суперництва, виводячи його зі сфери можливого перетину дій суб'єкта з контрдіями конкурентів. У світлі цієї модифікації трансформується не лише суперництво за споживача, а й, наприклад, суперництво за ресурси, робоче місце, робочу силу тощо. Така настанова потребує постійної інноваційної (творчої) активності, оскільки “блакитний океан” безперервно таким залишатися не може.

В українській економіці та соціальній сфері на конкурентних засадах має бути досягнутий прогрес в інституціональних перетвореннях, унаслідок чого розвинуте конкурентне середовище як ринковий регулятор створить нові імпульси для розвитку ринку праці і капіталу, товарного ринку, що забезпечить необхідне підґрунтя для збалансованого розподілу відповідальності у суспільстві у межах кожного з його сегментів. Такі зміни наразі вимагають чіткого визначення та законодавчого закріплення пріоритетів державної соціально-економічної політики, серед об'єктів впливу якої має бути фундамент економіки, її високопродуктивні робочі місця. Це вимагає істотної модифікації засобів регулювання впливу та їх зміщення з макроекономічного рівня з пріоритетами фінансової стабі-

¹⁰⁰ Александрова О.С. Багатоманітність проявів феномену конкуренції в сучасному суспільстві. *Вопросы духовной культуры. Серия “Философские науки”*. С. 111—114.

¹⁰¹ Kim W.C., Mauborgne R. Blue Ocean Strategy. *Harvard Business Review*. 2004. Vol. 82, Iss. 10. P. 76—85.

лізації на мікроекономічний, оскільки саме тут формується відповідальність суб'єктів за результати відтворювальних процесів.

Надважливим принципом досягнення балансу розподілу СВ у суспільстві є *демократизм*, що передбачає визнання учасниками соціально-економічної взаємодії нормативних вимог закону та необхідність існування відповідних правових процедур. Закони — це формальні соціальні норми, які кодифікують взаємні права і зобов'язання суб'єктів, а також містять алгоритми їх виконання. На відміну від неформальних норм (звичаїв, традицій, звичок), дія законів поширюється на необмежену — територіально або соціально — кількість учасників взаємодії¹⁰². Однак треба зауважити, що абсолютна і безумовна готовність суб'єктів сліпо підкорятися законам не має нічого спільного з СВ. Дотримання закону вимагає правосвідомості — осмислення нормативних вимог закону і свідомого прийняття їх до виконання.

У разі несприйняття цих вимог законослухняний суб'єкт зобов'язаний активно долучитися до їх належного коригування через відповідні процедури (громадська експертиза, референдум тощо). Без таких процедур і без свідомого ставлення з боку суб'єктів до законів законослухняність ризикує стати декларативною, зумовлюючи парадоксальне поєднання декларацій про “диктатуру закону” і правового нігілізму¹⁰³. Зрештою без правосвідомості громадян реальністю стає небезпека згорання демократії, оскільки актуалізується проблема відповідальної влади як контролера і законотворця: за неуважної чи безвідповідальної влади самі закони нерідко закріплюють дисбаланс розподілу СВ.

Оптимальний баланс розподілу СВ у суспільстві може бути досягнутий на основі реалізації принципу так званої *позитивної дискримінації*. Як відомо, дискримінація у традиційному розумінні означає систематичну відмову в повному спектрі прав певним особам і категоріям людей через те, ким вони є і яких ідей дотримуються¹⁰⁴. Відповідно до Конвенції про дискримінацію в галузі праці та занять № 111 МОП, термін “дискримінація” означає будь-яке розрізнення, недопущення або перевагу, що обумовлює знищення або порушення рівності можливостей чи поведінки в галузі праці та занять¹⁰⁵. Порушення прав вочевидь унеможливило врахування інтересів дискримінованих. Як наслідок, їхні інтереси конфліктують із інтересами суб'єктів, що дискримінують, і навпаки. При цьому власне позиція тих, хто дискримінує, виключає ймовірність вирішення

¹⁰² Олейник А.Н. Институт плана и институт рынка. *Вопросы экономики*. 1999. № 4. С. 132—148.

¹⁰³ Хананашвили Н.Л. Правосознание ребенка и легализм взрослых (экология социальных отношений). *Вопросы ювенальной юстиции*. 2011. № 4. С. 15—18.

¹⁰⁴ Глоссарий Amnesty International. URL: <http://amnesty.org.ru/discrimination>

¹⁰⁵ Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять № 111 Міжнародної організації праці. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_161

цього конфлікту у спосіб, вигідний усім його учасникам. Тому очевидно, що дискримінація — це реалізований або нереалізований конфронтаційний потенціал соціально-економічної взаємодії. Конфронтація та дискримінація у деструктивності як соціальні явища єдині.

Водночас треба зважати на те, що позитивна дискримінація є одним із засобів вирівнювання дисбалансу інтересів суб'єктів, коли перевага надається особам, раніше дискримінованим, з метою забезпечення їх повноцінної участі у системі соціальної взаємодії та компенсації втрачених можливостей. Такий формат відносин, зокрема і соціально-економічних, зумовлений необхідністю вирішення конфлікту між учасниками взаємодії у відповідальний спосіб.

Розподіл СВ у суспільстві має ґрунтуватись на принципі *Парето-ефективності*, тобто по суті передбачає досягнення Парето-покращення — ситуації, за якої зростання добробуту хоча б одного із членів суспільства не призводить до зменшення добробуту жодного іншого. Парето-ефективність щодо соціально-економічної взаємодії та розподілу СВ забезпечує інтереси суб'єкта, не усуваючи і не лімітуючи можливостей для забезпечення інтересів інших суб'єктів. Унаслідок цього перерозподіл прав та обов'язків учасників соціально-економічної взаємодії може тривати і змінювати свою конфігурацію, допоки існує хоча б найменша можливість покращити соціально-економічний стан принаймні одного учасника, однак не за рахунок обсягу й якості благ для його візаві. Якщо певні погіршення соціально-економічного стану все таки відбуваються, то мають бути передбачені варіанти і способи компенсації цих втрат. Реалізація принципу Парето-ефективності свідчить про необхідність урахування інтересів усіх учасників соціальної взаємодії.

Ще один принцип, на основі якого досягається баланс СВ у суспільстві, — *комунітаризм* як взаємодопомога з боку учасників соціально-економічних відносин. Його суть — взаємна підтримка, товариськість, взаємний захист, розумна самопожертва заради спільного блага. Дослідження економічної природи взаємодопомоги має давню традицію і невиправдано применшене в сучасному економічному дискурсі. Ще на початку ХХ ст. на багатому емпіричному матеріалі було виявлено, що взаємодопомога у суспільстві може більшою мірою сприяти нарощуванню достатку, ніж індивідуалістична егоїстична поведінка — за аналогією з тваринним світом, де взаємодопомога постає вагомим чинником еволюції, ніж автономна боротьба за виживання¹⁰⁶. Під впливом цих ідей в останні роки популяризується концепт комунітарної СВ, що є новою спробою економічного осмислення СВ та її аналізу в контексті проблематики модернізації економіки. Важливим є не лише усвідомлення своїх

¹⁰⁶ Крпоткин П.А. Взаимная помощь как фактор эволюции. М.: Самообразование, 2007. 240 с.

прав та обов'язків кожним учасником господарської діяльності, а й знаходження загальної зацікавленості економічних суб'єктів у результатах модернізації¹⁰⁷. Комунітаризм передбачає синергію соціально-економічних дій заради спільної цілі.

Таким чином, політика досягнення балансу розподілу СВ у суспільстві має бути організована відповідно до визначених принципів. Їх перелік містить як достатньо очевидні позиції (на кшталт субсидіарності та демократизму), так і менш очевидні, але необхідні з огляду на складність організації соціуму як соціально-економічної системи (зокрема, позитивна дискримінація і Парето-ефективність). Важливе місце серед них посідає суто ринковий принцип конкуренції, а також принцип, який відображає вимогу соціалізації ринкових відносин — комунітаризм. Необхідно зазначити, що власне процес балансування СВ є достатньо тривалим процесом, тому в різних суспільно-політичних та соціально-економічних системах досягнутий рівень її збалансованості є абсолютно різним.

2.2.2. Соціальний діалог у контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності

Державотвірні процеси в Україні як у правовій, демократичній, соціальній державі торкаються всіх сфер суспільного життя та потребують системної взаємодії влади і суспільства. Вагому роль при цьому відіграють трудові відносини і сфера праці загалом. Як відомо, основним інструментом організації таких відносин на демократичних засадах є соціальний діалог, який є запорукою соціального миру, соціальної та політичної стабільності, безконфліктності та толерантності у суспільстві.

В Україні сьогодні сформовано цілісну систему соціального діалогу, яка являє собою складний комплекс взаємодії різноманітних інституцій на засадах трипартизму. Сторони соціального діалогу в особі урядових структур, профспілкових організацій, об'єднань роботодавців залучені до законотворчості, до здійснення заходів регуляторної і соціальної політики у сфері праці, а також до моніторингу трудових аспектів соціально-економічного розвитку. За роки незалежності створено необхідні інституційні основи соціального діалогу у національному законодавстві. Ключовими орієнтирами для вітчизняної законодавчо-нормативної бази стали відповідні конвенції та рекомендації МОП, рішення інших структурних підрозділів ООН, юридично-правова практика Європейського співтовариства (соціальні стандарти, соціальна хартія, професійно-кваліфікаційні класифікації тощо), конструктивний досвід інших країн.

¹⁰⁷ Гришина Т.В. Социальная ответственность в системе современных социально-трудовых отношений. М.: АТИСО, 2010. 267 с.

З урахуванням цих та інших міжнародних орієнтирів створювався інституційний базис національної системи соціального діалогу, основними елементами якого є Закон України “Про колективні договори та угоди” від 01.07.1993 № 3356-XII, Закон України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” від 03.03.1998 № 137/98-ВР, Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16/98-ВР та інші законодавчі акти. Подальший розвиток системи соціального діалогу ознаменований ухваленням Закону України “Про соціальний діалог в Україні” від 23.12.2010 № 2862-VI). Сторони соціального діалогу застосовують також положення низки інших законів, що регулюють діяльність профспілок та організацій роботодавців, на основі яких укладаються колективні договори і угоди, а також здійснюється місцеве самоврядування.

На основі Національної ради соціального партнерства, що діяла з 1993 р., у 2005 р. створено Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР). До її компетенції належать: напрацювання консолідованої позиції сторін щодо стратегії економічного і соціального розвитку України та шляхів вирішення поточних проблем у цій сфері; підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, а також регулювання трудових, економічних, соціальних відносин. НТСЕР складається з рівної кількості повноважних представників трьох сторін соціального діалогу національного рівня (по 20 від кожної сторони): Кабінету Міністрів України, всеукраїнських професійних спілок та їх об’єднань, всеукраїнських об’єднань організацій роботодавців. Для реалізації соціального діалогу в регіонах діють територіальні тристоронні соціально-економічні ради. За ініціативою сторін соціального діалогу галузевого рівня можуть бути утворені галузеві (міжгалузеві) соціально-економічні ради.

На національному рівні станом на початок 2017 р. діяло три репрезентативних об’єднання організацій роботодавців (Федерація роботодавців України, Всеукраїнське об’єднання організацій роботодавців “Конфедерація роботодавців України”, Об’єднання організацій роботодавців України) та шість репрезентативних об’єднань профспілок (Федерація професійних спілок України, Федерація професійних спілок транспортників України, Об’єднання всеукраїнських профспілок і профоб’єднань “Єдність”, Конфедерація вільних профспілок України, Об’єднання всеукраїнських автономних профспілок (ОВАП), Федерація професійних спілок працівників малого та середнього підприємництва України). Крім того, на галузевому рівні соціального діалогу налічувалося понад 20 активних суб’єктів сторони роботодавців та понад 60 суб’єктів сторони

професійних спілок, які повністю відповідають критеріям репрезентативності¹⁰⁸.

Реалізація соціального діалогу в Україні передбачає застосування таких його усталених форм як обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури та колективні переговори. Їх підсумком є укладання на національному рівні Генеральної угоди. На галузевому рівні формулюються галузеві (міжгалузеві) угоди, а на територіальному рівні підписуються територіальні угоди. На локальному рівні інституціалізація соціального діалогу відбувається, передусім, через колективні договори.

Генеральна угода на 2016—2017 роки, укладена сторонами соціального діалогу 23.08.2016 р., охоплює 95 всеукраїнських профспілок, 93 організації роботодавців та їх об'єднання (28 галузевих і 65 територіальних організацій), органи виконавчої влади в особі Кабінету Міністрів України. Це — одинадцята угода від здобуття Україною незалежності¹⁰⁹. Вона містить 191 зобов'язання з питань підвищення конкурентоздатності національного виробника та забезпечення зростання зайнятості, оплати, умов та охорони праці, соціального захисту працівників¹¹⁰. В Україні діють понад 35 галузевих (міжгалузевих) угод, а також регіональні угоди в усіх областях та м. Київ.

Зарубіжний досвід свідчить, що на сучасному етапі інституціонального розвитку соціального діалогу його усталені форми (переговори, консультації, договори та угоди між класичними соціальними партнерами) вже є недостатніми для врегулювання багатьох фундаментальних проблем постіндустріального суспільства. Поширення набувають нові форми взаємодії, які базуються на використанні цифрових технологій. Серед них — електронне урядування (е-врядування). Воно помітно диверсифікує можливості міжвідомчих контактів, обумовлює прозорість процесу ухвалення рішень, уможливорює активну участь соціальних партнерів у соціальних і політичних процесах, відкриває доступ до державних інформаційних ресурсів, у цілому — забезпечує нову якість обслуговування громадян та бізнесу з боку держави та ефективнішу роботу урядових установ. Соціальні партнери сьогодні дискутують довкола ініціативи Європейської комісії стосовно формування єдиного цифрового ринку та

¹⁰⁸ Реєстр сторін соціального діалогу. Національна служба посередництва і примирення: офіційний сайт. URL: <http://www.nspp.gov.ua/reprezentativnist-storin-sotsialnogo-dialogu/reestr-storin-sotsialnogo-dialogu>

¹⁰⁹ Уряд, роботодавці та профспілки підписали тристоронню Генеральну угоду на 2016—2017 рр. Портал Федерації роботодавців України. 23.08.2016. URL: <http://fru.org.ua/ua/events/fru-events/fru-kabmin-ta-profspilky-pidpysaly-trystoronniu-heneralnu-uhodu-pro-sotsialno-ekonomichnu-polityku-i-trudovi-vidnosyny-v-ukraini>

¹¹⁰ Підписано Генеральну Угоду на новий строк. Профспілка працівників освіти і науки України. 23 серпня 2016. URL: <https://pon.org.ua/novyny/5020-pdpisano-generalnu-ugodu-na-noviy-strok.html>

повномасштабного плану дій із формування електронного уряду. У межах цієї ініціативи ставиться ціль виявлення впливу цифрових технологій на ринок праці¹¹¹.

Трансформація соціального діалогу супроводжується зміною (розширенням) сфери його застосування, адже предмет соціального діалогу виходить далеко за межі трудової сфери й охоплює питання соціальної політики в широкому сенсі (освіти, медицини, геронтології, навіть питання екологічного добробуту і громадянських свобод). Об'єктивно урізноманітнюється і склад учасників соціального діалогу, оскільки профспілки та об'єднання роботодавців не в змозі вичерпно представляти множини інтересів усіх можливих категорій населення. Ці тенденції обумовлюють той факт, що до практики соціального діалогу залучається широкий спектр інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, асоціацій територіальної, професійної, економічної самоорганізації тощо). У Резолюції про трипартизм та соціальний діалог, ухваленій 18.06.2002 на 90-й сесії Міжнародної конференції праці, МОП визнала за доцільне залучати до сфери соціального діалогу широке коло учасників, що не обмежується представництвом роботодавців, працівників та урядів, й закликала соціальних партнерів до відкритості та всесторонньої співпраці з громадськими структурами, що поділяють ті ж цінності і цілі. В документі відзначено важливість залучення організацій громадянського суспільства зокрема до таких питань як дитяча праця, трудова міграція й працевлаштування осіб з обмеженими можливостями.

Система соціального діалогу в Україні практично не враховує потенціал участі організацій громадянського суспільства. В “Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016—2020 роки” (затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016), визнано й окреслено проблему недостатніх стимулів стосовно долучення громадських інституцій до вирішення соціальних проблем, пов'язаних зі сферою праці. Хоча соціальний діалог як напрям такого долучення у цьому документі не згадано.

Практичний досвід доводить, що інститути громадянського суспільства можуть виявитися надійними партнерами уряду та бізнесу в процесі забезпечення соціального миру і соціального розвитку. Ці інститути стоять сьогодні в авангарді розроблення дорожньої карти ключових соціально-економічних реформ, зокрема — пенсійної, освітньої, медич-

¹¹¹ Присоединяйтесь к дискуссии: обещают ли цифровые технологии лучшее будущее? Федерация профсплоков України. 12.05.2017. URL: <http://fpsu.org.ua/nasha-borotba/zagalni-novini/12268-prisoedinyajtes-k-diskussii-obeshchayut-li-tsifrovye-tekhnologii-luchshee-budushchee>

ної¹¹². Вони опікуються насущним вирішенням найгостріших внутрішніх соціально-економічних проблем, пов'язаних із зовнішньою збройною агресією на сході України (облаштування ВПО, соціальна реінтеграція ветеранів АТО і ООС, навіть мобілізація національних ресурсів для забезпечення вітчизняного війська¹¹³).

Аналіз внеску громадських організацій у створення ВВП країни (на основі даних Системи національних рахунків) засвідчує майже безперервне зростання суми валової доданої вартості, що забезпечувався громадським сектором у 2010—2016 рр. Зокрема, інтенсивно зростала частка громадських організацій у формуванні валової доданої вартості через надання різноманітних соціально орієнтованих послуг. З огляду на це можна зробити висновок, що громадські інституції виявляють загальну об'єктивну готовність до участі в комплексних заходах і процедурах соціального діалогу¹¹⁴.

Громадський сектор в Україні є ініціатором активного долучення до соціального діалогу. В країні функціонує кілька майданчиків, які декларують цілі, що мають прямий стосунок до сфери соціального діалогу. Серед них — Національна платформа громадянського суспільства Східного партнерства, де працює робоча група “Соціально-трудова політика та соціальний діалог”. Необхідно також згадати Платформу громадянського суспільства Україна — ЄС та її робочу групу “Зайнятість, соціальна політика, рівні можливості та здоров'я” (створена як частина плану імплементації Угоди про Асоціацію Україна — ЄС). Певний стосунок до проблематики соціального діалогу мають і Громадська рада при Міністерстві соціальної політики та Громадська рада при Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики.

Таким чином, в Україні сформовано систему соціального діалогу, що має сприяти досягненню балансу розподілу соціальної відповідальності в суспільстві. Водночас, ця система потребує модернізації. Осучаснення соціального діалогу асоціюється, передусім, із розширенням його формату за рахунок долучення до нього широкого контингенту інституцій громадянського суспільства.

¹¹² Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <http://rpr.org.ua/about-us/>

¹¹³ Донбасс SOS. URL: http://donbasssos.org/main_ua/; Повернись живим. URL: <http://savelifeline.in.ua/about.html>

¹¹⁴ Звонар В.П. Громадянське суспільство як агент соціально-економічного впливу в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 2. С. 138—151. <https://doi.org/10.15407/dse2017.02.138>

2.2.3. Публічно-приватне партнерство як механізм забезпечення балансу розподілу соціальної відповідальності

Ефективним засобом збалансування соціальної відповідальності в суспільстві може стати публічно-приватне партнерство (ППП), яке забезпечує реальне зближення економічних інтересів суспільного (державного) та приватного секторів. PPP за суттю є соціальною інновацією, що сприяє суспільній консолідації для ефективного вирішення різноманітних соціально-економічних проблем. Воно уособлює інституціональну й організаційну взаємодію між інститутами публічної влади та приватними юридичними і фізичними особами з метою реалізації суспільно важливих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності. Використання PPP для збалансування соціальної відповідальності дає можливість через створення, розбудову та синергетичний ефект надійних форм співпраці розраховувати на динамічний розвиток інфраструктурних об'єктів, поліпшення якості соціальних публічних послуг (медичних, освітніх тощо), оптимізацію суспільних фінансів, демократизацію публічного менеджменту, осучаснення адміністративних процесів. PPP ґрунтується на ідеології співробітництва: в ньому формується поділ функцій та обов'язків, взаємозалежність і взаємодоповнюваність партнерів. PPP — це відносини, які долають суперечність та похідну від неї потенційну конфронтаційність стосунків влади та бізнесу. Останній активніше соціалізується за цілеспрямованого впливу своїх стейкхолдерів; створюються перспективи отримання приватної вигоди від участі в забезпеченні суспільних потреб. PPP інституціоналізує повноцінний діалог публічного і комерційного секторів, що заступає адміністративно-директивний стиль взаємодії: формуються стабільні канали інформаційного обміну між владою і комерційним сектором, організовується конструктивний вплив бізнес-громадськості на владні рішення, а влада демонструє готовність слухати і брати до уваги вимоги бізнесу.

PPP є відмінним від інших форм взаємодії публічного і комерційного секторів (передусім від звичайної оренди державного чи комунального майна приватними компаніями, від приватизації цього майна чи його акціонування). Ця відмінність полягає, насамперед, у повноцінному збереженні об'єкта партнерства в державній чи комунальній власності.

Трансформація характеру взаємовідносин між державою та бізнесом призвела до появи різних форм та моделей PPP, диференційованих за характером управління та фінансового забезпечення. З точки зору форм реалізації PPP треба виокремити ті, що здійснюються на основі: концесії; контрактів на обслуговування, управління, будівництво, експлуатацію та їх різновиди. Часто виникають комбінації цих форм.

В українському законодавстві закладено широкий перелік сфер застосування PPP. Але практика засвідчує, що проєкти PPP в Україні в

цілому зосереджуються здебільшого на проблемах поліпшення технічного стану інфраструктури. За даними Світового банку, в Україні впродовж років незалежності середній розмір угод ППП становив близько 250 млн дол. США. Найбільше коштів було інвестовано у телекомунікації та енергетику. Згідно з підрахунками цієї авторитетної міжнародної агенції, загальний обсяг інвестицій у ППП в Україні зріс до 940,2 млн дол. США у 2012—2016 рр. проти 575,4 млн у 2001—2011 рр. Відповідно до звітів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в країні на початок 2017 р. реалізовувалось близько 200 проєктів, із яких понад 90 % становили договори концесії та договори про спільну діяльність. Вони зосереджувалися у таких сферах діяльності як оброблення відходів, збір, очищення та розподілення води, транспортне сполучення¹¹⁵.

Проєкти ППП за своєю природою є більшою мірою техніко-виробничими, техніко-інструментальними, ніж соціальними. Проте вони мають суттєвий соціальний ефект, сприяючи вирішенню конкретних соціальних проблем. ППП як соціальна інновація полегшує функціонування і використання комплексу ресурсів для потреб соціальної сфери, посилюючи його управлінські, організаційні, адаптаційні, благогенерувальні властивості. Реалізація проєктів у соціогуманітарній сфері є загальновишарованим пріоритетом ППП в Україні та має на меті оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів; проведення ремонтно-реставраційних робіт на об'єктах культурної та історичної спадщини; розбудови природних заповідників, ландшафтних природних парків; популяризації здорового способу життя, проведення масштабних спортивних заходів, формування екологічної свідомості. В цьому сенсі конструктивний вплив ППП на соціальну сферу є неоціненним. Він уже відчутний в Україні у багатьох сферах¹¹⁶:

1) охорона здоров'я; вітчизняна система охорони здоров'я не забезпечує необхідної якості обслуговування та є по суті фінансовим тягарем для держави; фінансування, досвід та технології приватного сектора, мо-

¹¹⁵ Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>

¹¹⁶ Програма розвитку державно-приватного партнерства / Агентство США з міжнародного розвитку. URL: <http://ppp-ukraine.org>; Національні проєкти / Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України. URL: <http://www.ukrproject.gov.ua/page/natsionalni-proekti>; Підсумки Дня державно-приватного партнерства VIII Українського муніципального форуму / Асоціація міст України. URL: <http://www.auc.org.ua/news/pidsumki-dnya-derzhavno-privatnogo-partnerstva>; Куліков А.І. Приклади реалізації проєктів державно-приватного партнерства в Україні. Матеріали Міжнарод. інтернет-конф. "Сучасні тенденції управління регіональним розвитком" / Сумськ. держ. ун-т, 01.09.20-12-28.02.2013). URL: <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d077.pdf>; Трансформація сільського розселення в Україні / За ред. Т.А. Заяць; НАН України, Ін-т демогр. та соціал. досліджень ім. М.В. Птухи. Київ, 2017. С. 239—258.

білізовані через ППП, можуть допомогти вирішити цю проблему з відчутною користю для населення;

2) житлово-комунальне господарство; із залученням приватного сектору теплової та електричної енергії у цій сфері можна виробляти більш ефективно; це може скоротити витрати, збільшити енергетичну незалежність і зменшити викиди парникового газу — усе це переваги для України, де використання енергії є надзвичайно неефективним та залежним від імпорту;

3) екологія та безпечна утилізація відходів; ППП може зробити внесок у використання технології біогазу для генерування електроенергії зі звалищного газу; така технологія може становити невід'ємний компонент збалансованої програми утилізації твердих відходів і для міських, і для сільських районів, що збільшує обсяги утилізації відходів, і водночас забезпечує виробництво енергії та зменшення впливу на екологію;

4) громадський транспорт; будівництво та оновлення доріг в Україні суттєво відстає від темпів зростання інтенсивності дорожнього руху та кількості автомобілів; з огляду на це паркування в українських містах перетворилося на суттєву проблему, що погіршує комфорт учасників дорожнього руху та мешканців міст у цілому, а також ставить під сумнів безпеку пересування. ППП різнопланово може долучитися до вирішення цієї проблеми: спорудження і управління паркінгами, облаштування безпечних зупинкових комплексів для громадського транспорту тощо;

5) рекреація та спорт; через відсутність належного догляду численні громадські зони відпочинку в Україні стають непридатними для користування; ППП можуть забезпечити відновлення та сприяння в подальшій експлуатації для потреб громадськості національних парків, спортивних майданчиків та інших об'єктів;

6) освіта; нині загострюється проблема неконкурентоздатності української освіти, її реальної інтеграції в єдиний європейський освітній простір; ППП може сприяти осучасненню процесу надання освітніх послуг шляхом активізації використання новітніх мультимедійних та Інтернет-технологій.

Разом із тим, потенціал ППП в Україні все ще використовується недостатньо. Спостерігаються доволі низькі темпи поширення та недостатні обсяги угод на умовах ППП щодо реконструкції об'єктів інфраструктури через несприятливий інвестиційний клімат, складність співпраці суб'єктів у довгострокових проєктах і погоджувальних процедурах, відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері ППП та низький рівень громадської обізнаності у питаннях переваг і ризиків ППП. Значна частина об'єктів інфраструктури є малопривабливою з інвестиційної точки зору. Кількість проєктів ППП у соціогуманітарній

сфері загалом є вкрай малою. Здебільшого соціальна спрямованість проєктів ППП є надзвичайно слабкою. Частими є випадки неврахування соціальних наслідків під час планування та реалізації ППП, хоча, відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство”, аналіз проєктів повинен містити обґрунтування таких наслідків, детальні розрахунки ефективності, визначення соціально-економічних та екологічних перспектив після закінчення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Серед обмежень, що заважають розвитку ППП в Україні, треба згадати, по-перше, *нормативно-правові перешкоди*: бюрократичність нормативно-правової бази регулювання ППП; складність отримання представникам приватного бізнесу дозвільних документів і погоджень, які видають органи управління і які є критично важливими для виконання положень договору ППП.

Низькою є *кваліфікація суб'єктів ППП та кадрове забезпечення* цієї сфери. За результатами опитування населення України щодо поінформованості про ППП, близько 70 % не обізнані з основними положеннями Закону України “Про державно-приватне партнерство” та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють ППП, не володіють необхідними навичками з формування й управління проєктами, недостатньо поінформовані у процедурі проходження конкурсу, укладанні договорів та розподілі відповідальності. Серед представників місцевих органів влади близько 60 % не володіють відповідними знаннями. Потреба у кадровому забезпеченні (із відповідним рівнем методичної підготовки) для започаткування нових проєктів ППП відчувається особливо гостро на рівні громад. Наразі діяльність структурних підрозділів органів місцевого самоврядування націлена насамперед на перерозподіл коштів бюджету, спрямованих на інвестиційну діяльність, а не на створення умов для залучення приватного капіталу.

Незадовільними залишаються кадрове забезпечення та обізнаність із перевагами ППП і серед представників бізнесу. Через недосконале нормативно-правове регулювання та низьку ділову культуру, ті з представників бізнесу, що задіяні в проєктах ППП, часто відзначаються навмисним чи ненавмисним неефективним управлінням наданим у користування майном, порушенням строків введення в експлуатацію об'єкта та його невідповідність критеріям, зазначених у договорі.

Не втрачають актуальності *інституційні обмеження*: посилення суперечностей в інституційному забезпеченні внаслідок задіяння у регулюванні ППП органів виконавчої влади, що обумовлює дублювання функцій та неузгодженість дій відповідальних органів. Унаслідок цього близько 20 % потенційних суб'єктів проєктів не можуть назвати орган центральної влади, що відповідає за ППП, а майже 40 % не володіють ін-

формацією про партнерів у реалізації проєкту. Саме ці аспекти є першопричинами невдало реалізованих проєктів.

Серед *інфраструктурних обмежень* особливо відчутними є непривабливість багатьох потенційних об'єктів ППП для приватних інвесторів, передовсім через застарілі й зношені основні фонди, необхідність у значних фінансових ресурсах, високі ризики ведення бізнесу на цих об'єктах. Україна залишається в переліку країн, які за міжнародними оцінками мають найгірші показники якості логістики. У зв'язку з цим можна очікувати, що розвиток ринку ППП у країні буде доволі стриманим.

Невисокою є обізнаність суб'єктів ППП щодо міжнародного досвіду реалізації проєктів у соціогуманітарній сфері. Досвід реалізації проєктів ППП у країнах світу з його досягненнями і прорахунками доволі неефективно використовується в Україні. Неоціненним є цей досвід у соціальній сфері (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт). У Великій Британії завдяки використанню механізму ППП споруджуються лікарні, будуються та відновлюються школи. В Угорщині споруджуються студентські гуртожитки. Молдова та Румунія спрямовують зусилля на розвиток діагностичних центрів та лікарняних закладів. Характерно, що у світовій практиці починає навіть розвиватися нова модель партнерства (*public social private partnership* — *PSPP*), зорієнтованого на вирішення різних соціальних проблем, реалізацію суспільних цілей і завдань у середньо- та довгостроковій перспективі. До такого партнерства можуть бути залучені не тільки державні установи та приватні підприємства, а й соціальні інститути та соціальні організації. Його основна ідея полягає в тому, щоб уникати протиріч між суспільством і бізнесом шляхом створення суспільних цінностей. У розвинутих країнах підприємці починають усвідомлювати, що їхня орієнтація на оптимізацію короткострокових фінансових показників призводить до того, що вони не враховують найбільші потреби ринку і можуть втратити широку сферу впливу та довгостроковий успіх на ньому у перспективі. Тому вони переформатовують свої виробничі процеси таким чином, щоб посилити соціальний ефект від своєї діяльності¹¹⁷.

З метою вирішення проблем функціонування механізму ППП з урахуванням досягнень світового досвіду в Україні необхідно:

- розробити Концепцію розвитку ППП у соціальній сфері України, враховуючи специфіку функціонування, фінансування, рівень децентралізації й автономності управління установами, організаціями кожної зі складових цієї сфери (охорони здоров'я, освіти, спорту, мистецтва та інших). Пріоритетними напрямками

¹¹⁷ Porter M.E., Kramer M.R. Creating Shared Value. *Harvard Business Review*. 2011. URL: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>

- застосування ППП у соціальній сфері треба визнати: упровадження недержавного пенсійного забезпечення та добровільного медичного страхування, розвиток системи освіти та підвищення професійно-освітнього потенціалу населення відповідно до потреб інноваційної економіки, підтримка молоді, сім'ї, материнства та дитинства, інноваційний розвиток науки і техніки;
- покращити кадрове забезпечення органів виконавчої влади, передовсім органів місцевого самоврядування, фахівцями у сфері ППП. Особливу увагу варто приділити підготовці спеціалістів із залучення іноземного приватного капіталу: вони мають володіти знаннями щодо правового поля, в якому звикли працювати іноземні інвестори. Доцільно створити або акредитувати в установленому порядку з числа діючих відповідні навчальні центри, розробити навчальні програми та курси, порядок сертифікації та атестації спеціалістів тощо;
 - забезпечити належний рівень методологічної та методичної підготовки, інформаційно-аналітичного та технічного забезпечення формування структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності на умовах ППП. Активно залучаючи наукові кадри, треба розробити конкретні методичні рекомендації для більшості типових проєктів ППП у різних видах соціальної діяльності та роз'яснення щодо відповідного нормативно-правового регулювання;
 - для приватних компаній, організацій, які беруть активну участь у реалізації соціальних ініціатив, розробити механізм компенсації невисокого прибутку, характерного для діяльності у соціальній сфері, з метою підвищення їх інвестиційної привабливості; інформувати бізнес про переваги реалізації його програм соціальної відповідальності спільно із громадськими організаціями; заохочувати бізнес-структури до волонтерської діяльності;
 - зобов'язати громадські ради проводити громадські слухання щодо інформування та обговорення оголошених конкурсів із визначення приватного партнера для здійснення ППП у соціальній сфері для залучення якомога більшої кількості потенційних інвесторів та з метою забезпечення прозорості відповідних процесів.

Вагомою перешкодою для розвитку та реалізації ППП у соціальній сфері України є недосконалість процедури погодження та підготовки проєктів на регіональному та місцевому рівнях. У зв'язку з цим важливо чітко визначити повноваження органів виконавчої влади в сфері ППП, зокрема, *Державного агентства з інвестицій та управління національними*

проектами, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері ППП, розробку і реалізацію таких проектів, та *Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*, діяльність якого також передбачає виконання тих самих функцій. Це стосується й інших суб'єктів публічної адміністрації, які долучаються до проектів ППП на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою усунення дублювання функцій і протиріч між органами влади.

Доцільно надати можливість приватним інвесторам співпрацювати із державним партнером не тільки шляхом договору, як це передбачено в Законі України “Про державно-приватне партнерство”, але й шляхом створення спеціальних структур у формі юридичної особи. Для цього потрібно розширити перелік можливих організаційних форм ППП (кооперація, концесія, модель оператора, договірна модель, лізинг, оренда), а також узгодити нормативно-правові акти, що їх регламентують.

Бажано також додати до переліку критеріїв оцінювання конкурсних пропозицій, зазначених у “Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим”, ті, що дають змогу оцінити конкурсанта за *ефективністю роботи* в минулому, а також особливу увагу приділити показникам, що характеризують *соціальний аспект діяльності*. Крім того, доцільно скоротити процедуру підготовки до впровадження проекту ППП. Уряд вже започаткував цей процес (30 жовтня 2014 р. ухвалено відповідну постанову), однак запропоновані зміни скоротять цю процедуру (яка триває 7—9 місяців) лише на 50—60 днів.

Таким чином, ППП потенційно є дієвим інструментом зближення економічних інтересів суспільного (державного) та приватного секторів. Сучасний механізм ППП в Україні перебуває під негативним впливом низки обмежень, що суттєво знижують ефективність його функціонування. Його модернізації сприятимуть розроблення Концепції розвитку публічно-приватного партнерства у соціальній сфері, впровадження заходів зі спрощення процедури погодження та підготовки проектів ППП, покращення кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Реалізація цих напрямів дасть змогу розраховувати на ППП у контексті збалансування СВ у суспільстві.

2.2.4. Інструменти активізації бізнес-інститутів у забезпеченні балансу розподілу соціальної відповідальності

Важливими суб'єктами СВ, від результатів якої залежить економічне зростання та добробут, є комерційні організації та підприємці (бізнес-суб'єкти). Вони дедалі сильніше зазнають впливу зовнішнього середовища і мають відповідним чином реагувати на його запити. Адже поступово змінюється сприйняття працівниками справедливості винагороди за працю, ефективності використання власних знань, досвіду і навичок. Зростає значення позитивного іміджу підприємства, підвищується інтерес потенційних інвесторів до інформації про відповідність політики компаній етичним імперативам¹¹⁸.

Системне впровадження ідей соціальної спрямованості і соціальної активності бізнесу в Україні було започатковано ще у 1996 р., коли було сформульовано концепцію ділової досконалості. Вона закликала бізнес проявляти постійне турботливе ставлення до споживачів, власного персоналу і суспільства, забезпечуючи охорону довкілля, провадячи благодійну діяльність та сприяючи сталому розвитку¹¹⁹. Подальша еволюція ідей корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) у нашій державі засвідчила суперечливі і несталі успіхи вітчизняних підприємств у цьому питанні. З одного боку, необхідність КСВ стала загально визнаною і в суспільстві, і в комерційному секторі. Представники успішних компаній спільно з громадськістю активно просувають етичні і соціальні підходи у діловій сфері. Було ініційовано розроблення національної стратегії КСВ як рамкового документу для інституціоналізації цих підходів. Функціонує низка незалежних профільних агенцій, які фахово займаються питаннями підтримки ініціатив КСВ. На багатьох підприємствах створено функціональні КСВ-підрозділи.

З іншого боку, реалізація КСВ в Україні пов'язана з низкою проблем і ризиків, які змушують сприймати більшість ініціатив у цьому напрямі як імітацію реальної соціалізації бізнес-діяльності¹²⁰. Вітчизняний комерційний сектор досі не став активним учасником подолання соціальних проблем, посилаючись на загальні труднощі ділової активності в країні.

¹¹⁸ Грішнова О.А., Никитюк Т.О. Соціальна відповідальність бізнесу в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. Соціально-економічні аспекти промислової політики. *Актуальные проблемы управления человеческими ресурсами и маркетинга в контексте стратегии развития Украины*: Сб. науч. тр. Т. 1 / НАН Украины, Ин-т экон. пром-ти; Донецьк, 2007. С. 23—32.

¹¹⁹ Калита П.Я. Соціально спрямований бізнес, або Бізнес з турботою про людей. Част. друга / Центр корпоративного громадянства. URL: http://www.corporate-citizen.org.ua/Library/SocBizn_2.doc.

¹²⁰ Звонар В.П. Імітація корпоративної соціальної відповідальності в Україні: аналіз проблеми та стратегія подолання. *Економічний аналіз*. 2014. № 1. С. 76—85.

Активізації соціально відповідального підприємництва в Україні з метою досягнення балансу СВ у суспільстві сприятимуть такі інституційні інструменти, як соціальна звітність; корпоративне громадянство; кодекси і стандарти СВ; саморегулювання і мережа саморегульованих організацій; бізнес-освіта за напрямом КСВ.

Для здійснення якісних змін у сфері КСВ необхідним є формування системи соціального звітування та соціального аудиту українського бізнесу. Останнім часом сформувалася тенденція до оприлюднення компаніями одночасно традиційних фінансових річних звітів і соціальних звітів. Соціальні звіти, що містять інформацію про діяльність компанії у соціальній сфері та сфері охорони навколишнього середовища, є активним інструментом КСВ. Соціальний звіт — це систематизований і структурований опис досягнутих компанією результатів за трьома ключовими аспектами: економічним, соціальним та екологічним, що використовуються менеджерами та зацікавленими сторонами компанії з метою зіставлення та оцінювання результативності соціальної відповідальності компанії, унаочнення її впливу в сфері сталого розвитку, порівняння досягнутих результатів структурних підрозділів компанії тощо. Принциповою особливістю соціального звіту є відкритість і доступність для всіх зацікавлених сторін, що надає можливість побудувати засновані на довірі та чесності конструктивні взаємовідносини з зацікавленими сторонами.

Незважаючи на важливість прозорості й підзвітності у діяльності корпорацій, вітчизняний бізнес не демонструє у цьому аспекті вагомих досягнень. Регулярні дослідження, здійснені Центром “Розвиток корпоративної соціальної відповідальності”, фіксують закритість українських компаній для широкої громадськості. Щорічно з 2011 р. цей Центр складає Індекс прозорості сайтів 100 найбільших українських компаній. В основі Індексу — міжнародна методика, розроблена *Beyond Business* (Ізраїль), згідно з якою розміщена на корпоративних веб-сайтах інформація щодо політики та результатів із різних напрямів КСВ оцінюється за чотирма критеріями: звітність, зміст, навігація та доступність. Відповідно до результатів дослідження 2016 р., середній рівень розкриття інформації українськими компаніями становить 19,3 %. Середній рівень розкриття інформації топ-10 компаній становить 56,5 %. А кількість компаній, які досягли результату в 50 % відкритості, є мізерною — шість зі 100. Менше половини компаній, які увійшли до топ-100, надають на своїх веб-сайтах інформацію з питань КСВ. Фактично повністю відсутня інформація з питань “Бонуси та політика заробітної плати”, “Програми впровадження КСВ у ланцюг постачання та їх результати” та “Політика відповідального маркетингу та її результати”. Як і в попередні роки, компанії здебільшого не надають даних щодо результатів запровадження політики КСВ. На деяких сайтах такі дані не оновлюються протягом останніх 2—3 років, но-

віщу інформацію можна знайти тільки у новинах. Кількість компаній, які розмістили на сайтах свої КСВ-звіти, зменшилась порівняно з минулими роками. Половина КСВ-звітів підготовлена відповідно до міжнародних стандартів, але частина компаній чітко їх не дотримується, подаючи не всі показники, які повинні бути у звіті. Менш ніж половина компаній, які брали участь в оцінюванні, на власних сайтах створюють окрему сторінку, на якій розміщують інформацію з питань СВ. Незначна частина компаній ураховує нові тренди комунікацій у процесі представлення інформації. Так, тільки 34 сайти мають мобільну версію, п'ять компаній — міні-сайт із КСВ, на 13 сайтах розміщена інфографіка з питань КСВ, на 14 — відео щодо КСВ і тільки на одному — блог з питань КСВ ¹²¹.

Корпоративне громадянство у структурі механізмів формування СВ має інтегральне значення і визначає якість соціально відповідальної діяльності корпорацій. Воно об'єднує типи практик, які не зводяться до КСВ, і переносить акцент із площини соціальної у площину суспільно-політичну. У рамках діяльності з КСВ корпорація найчастіше виступає як структура, що функціонує у власному виокремленому просторі, реалізує власні завдання і внутрішні інтереси, забезпечуючи при цьому мирне співіснування із зовнішнім середовищем. Натомість концепція корпоративного громадянства закликає до того, аби, поряд із власне КСВ, компанія ставила перед собою широкі “громадянські” цілі, у рамках формулювання й досягнення яких бізнес є активним учасником розвитку суспільства. Корпоративне громадянство означає нове позиціонування бізнесу в суспільному просторі. Корпорація як корпоративний громадянин не займається увідповідненням своєї діяльності з насаджуваними їй цінностями через тиск на неї зовнішніх інститутів (держави і суспільства), вона займає активну позицію поряд із представниками держави та громадянського суспільства, спільно з ними формулюючи цінності, здатні забезпечити сталий розвиток ¹²². Бізнес позиціонує себе як один із учасників єдиного простору суспільних відносин і не розглядає суспільство як зовнішнє щодо себе середовище ¹²³.

Зважаючи на добровільність соціально відповідальної діяльності корпорацій і на характер проблем, які превалюють у цій царині в Україні, вагомим інституційним інструментом включення вітчизняного бізнесу в

¹²¹ Презентовано шостий індекс прозорості і КСВ українських компаній / Центр “Розвиток КСВ”. URL: <http://csr-ukraine.org/article/transparency-index-2016-2/>

¹²² Перегудов С.П., Семененко И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии / РАН, Ин-т миров. экон. и междунар. отнош. М.: Прогресс-Традиция, 2008. 447 с.

¹²³ Grit K. Corporate Citizenship: How to Strengthen the Social Responsibility of Managers? *Journal of Business Ethics*. 2004. Vol. 53, No. 1/2. P. 97—106. <https://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000039402.72867.1a>

механізм формування СВ мають стати процеси кодифікації й стандартизації КСВ. Вони, ймовірно, сприятимуть ефективнішій і якісній самоорганізації.

Кодекси КСВ, поряд із стандартами КСВ, визначають і фіксують норми корпоративної політики у сфері КСВ. Кодекс — це документ, де фіксуються загальні принципи корпоративної соціальної політики, ідеологія та філософські міркування, якими керуються комерційні організації у внутрішніх та зовнішніх комунікаціях, дбаючи про дотримання їх етичних аспектів та відповідність суспільним очікуванням. Стандарт КСВ — нормативний документ, який конкретизує характеристики діяльності, що може вважатися соціально відповідальною, а також характеристики суб'єктів господарювання як відповідальних суб'єктів бізнесу. Нерідко стандарти містять перелік показників, дотримання яких є обов'язковим у сфері КСВ. Вони визначають критерії відповідності бізнесу чітким нормативним вимогам стосовно застосування КСВ-підходів.

Деякі організації в Україні вже мають певний досвід розроблення та застосування етичних кодексів, спрямованих на регулювання різних аспектів внутрішніх та зовнішніх комунікацій. На деяких підприємствах України створено етичні і протокольні служби, які забезпечують дотримання етикету у взаєминах із іноземцями, особливо під час налагодження контактів та проведення офіційних переговорів. Проте такий досвід поки що впроваджується повільно. Як правило, етичні кодекси того чи іншого змісту — це практика філіалів та представництв іноземних компаній, які під впливом запитів із боку інвесторів, акціонерів, громадськості країни походження змушені брати до уваги тенденцію кодифікації корпоративних етичних зобов'язань. Велика ж частина вітчизняних власників та керівників (особливо, у середовищі малого та середнього бізнесу) ще не усвідомили необхідності формування морально-ціннісного профілю компанії. До того ж, для реалізації таких цілей часто не вистачає коштів, бракує відповідних методичних розробок. Важливу роль відіграє позиція організацій громадянського суспільства, які часто не готові впливати на бізнес з метою активізації його СВ.

Практичне впровадження принципів вказаного кодексу, а також інших кодексів і стандартів КСВ у діяльність підприємств рекомендовано здійснювати через мережу саморегульованих організацій. За спостереженням фахівців Офісу ефективного регулювання, в Україні можливості саморегулювання використано недостатньо. Чинне законодавство допускає діяльність саморегулювних організацій лише у 15-ти видах діяльності, серед яких: оцінка земель і землеустрій, архітектурна діяльність, діяльність на оптових ринках сільськогосподарської продукції, професійна діяльність на ринку цінних паперів, страхова діяльність, діяльність організацій / об'єднань роботодавців тощо. Серед засновників та учасників

саморегулівних організацій можуть бути і юридичні, і фізичні особи (зокрема індивідуальні підприємці). Загалом експерти констатують численні прогалини, безсистемність і суперечливість законодавства стосовно саморегулювання: законодавець досі не запропонував єдиного розуміння цілей його здійснення. Очікується, що воно отримає суттєві стимули для розвитку з ухваленням рамкового Закону України, робота над яким триває з 2010 року, але теж позбавлена категоріальної однозначності і єдності підходів.

Саморегулівні організації можуть стати дієвим інструментом запровадження етичних кодексів не стільки в окремих організаціях, скільки у галузях чи сегментах економічної діяльності. Це суттєво спростить і здешевить процес кодифікації корпоративної поведінки для різних підприємств, що сприятиме популяризації ідеї КСВ.

Через стандарти КСВ має перспективу формування антикорупційної політики українського бізнесу. Підприємствам необхідно зрозуміти, що якщо компанія декларує відмову від хабарництва, з часом у суспільній свідомості утверджується факт, що від цієї компанії не варто вимагати хабарів. А якщо така вимога матиме місце, вона може мати швидкий і гучний розголос. Така принциповість може виправити ситуацію з корупцією в Україні.

Інший інструмент включення вітчизняного бізнесу в механізм реалізації СВ — забезпечення цієї царини достатньою кількістю фахівців. Проблему дефіциту фахівців у сфері КСВ частково могла б вирішити активніша участь бізнесу у фінансуванні відповідного освітнього напрямку, надання грантів студентам і викладачам, свідомо професіоналізація бізнесом сфери КСВ. Певне значення у цьому контексті матимуть також і відповідні ініціативи бізнесу щодо поширення знань про КСВ серед працівників сфери державного управління, місцевого самоврядування для підвищення їхньої обізнаності, розуміння СВ та технології співпраці з бізнесом.

Таким чином, СВ бізнес-інституцій можна розглядати як спосіб ефективного управління соціальними та бізнес-процесами з метою забезпечення позитивного впливу підприємств на суспільство в усіх аспектах сталого розвитку. Компанії, які беруть активну участь у вирішенні соціально значущих проблем, можуть зробити вагомий внесок у формування суспільного договору, вибудовувати стратегію розвитку, передбачаючи можливості та загрози, що несуть нові суспільно-політичні та економічні процеси в державі та у світі. Вітчизняним підприємствам необхідно посилити власну відкритість і активізувати політику підзвітності, кодифікації етичних зобов'язань, КСВ-освіти, а також звернути увагу на переваги корпоративного громадянства і саморегулювання як бізнес-стратегій.

2.2.5. Цифрова комунікація в контексті досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності

Суспільна комунікація передбачає найширшу публічність і відкритість дій та мотивів поведінки кожного суб'єкта, чим зумовлена ефективність цього інструменту для збалансування СВ. Розширення можливостей суспільної комунікації для цілей СВ забезпечується сучасними інформаційними технологіями (електронним та онлайн спілкуванням із використанням цифрових пристроїв). На користь перспективності саме цифрової комунікації (е-комунікації) в Україні свідчить динаміка зростання чисельності інтернет-користувачів. Так, у 2016 р. близько 60 % дорослого населення України користувалися Інтернетом, тоді як у 1997 р. користувачів Інтернету серед українців налічувалося ледве 1 %. Упродовж лише 2015—2016 рр. чисельність інтернет-користувачів виросла на 5 %¹²⁴. Згідно з результатами дослідження аналітичної компанії *TNS Infratest*¹²⁵, 2016 року 61 % громадян України мали доступ до Інтернету, а 52 % зверталися до нього щоденно. Крім того, 2016 року в середньому на одну особу в Україні налічувалося 1,2 під'єднаних до Інтернету пристроїв. Цей показник на 58 % перевершив аналогічний індикатор 2013 р. Протягом 2013—2016 рр. на 150 % зросло користування смартфонами. Зараз 70 % громадян віком до 35 років вільно використовують ці прилади е-комунікації. В Україні загалом досить високою є забезпеченість населення мобільним зв'язком: у 2016 р. на 100 мешканців припадало 133 абонента (у 2005 р. — 64)¹²⁶.

Багатостороннім (розрахованим на залучення всіх учасників соціально-економічних відносин) засобом е-комунікації в контексті досягнення балансу розподілу СВ може слугувати оригінальна та практична модель місцевого розвитку — *smart*-громада (“розумна” громада). Вона ґрунтується на популярній закордонній концепції взаємодії всіх зацікавлених сторін у місцевих громадах із метою інтенсифікації позитивних змін шляхом широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій і запровадження інновацій.

Оскільки ідея “розумної” громади сформувалася у концепцію зовсім недавно (кін. 1990-х — поч. 2000-х рр.), характерних типів таких громад ще не склалося, хоча їх напрацьовано велику кількість і всі вони мають

¹²⁴ Кількість інтернет-користувачів в Україні перевищила 60 %. *Дзеркало тижня*. 2016. 6 травня. URL: https://dt.ua/TECHNOLOGIES/kilkist-internet-koristuvachiv-v-ukrayini-perevischila-60-207572_.html

¹²⁵ Consumer Barometer with Google. Trended data of Ukraine. URL: <https://www.consumerbarometer.com/en/trending/?countryCode=UA&category=TRN-NOFILTER-ALL>

¹²⁶ Мобільний зв'язок. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. URL: <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=149&language=uk>; Mobile-cellular subscriptions. URL: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2016/Mobile_cellular_2000-2015.xls

визначені особливості. Є підстави виокремити принаймні один критерій, за яким можлива загальна класифікація *smart*-громад: територіально-поселенська ознака. На цій основі доречно говорити про *урбаністичне* та *конвергентне* бачення “розумної” громади. Перший підхід засновано на сприйнятті цієї концепції в контексті потреб і рис насамперед міських громад (“розумне” місто — *smart city*). Особливу увагу дослідники й управлінці з *урбаністичним* баченням приділяють питанню реалізації “розумних” підходів до розвитку столичних міст і мегаполісів¹²⁷, від яких очікування трансформаційних зрушень у *smart*-напрямі є чи не найбільшими. Фокус на міській проблематиці характерний і для багатьох офіційних джерел, зокрема — для регулятивних документів Європейської комісії.

Відповідно до методологічної схеми, напрацьованої європейськими вченими для міст континенту, “розумні” міста повинні мати такі основні характеристики: 1) “розумна” (інноваційна) економіка, в основі якої — передові технологічні рішення та ресурсоощадні енергосистеми; 2) заохочення мобільності (доступність, простота та безпека транспортного сполучення й інших комунікаційних засобів); 3) увага до проблем довкілля (комфортні кліматичні умови, високий ступінь озеленення ареалу, чисті водойми та питна вода, постійний екологічний моніторинг); 4) освічені, креативні, толерантні й соціально активні мешканці (людський і соціальний капітал); 5) висока якість життя (безпека, охорона здоров’я, житлово-побутові зручності, освіта, культурне життя, соціальна згуртованість); 6) “розумне” урядування (якісні адміністративні і соціальні послуги, публічність і прозорість політики, стратегічні управлінські підходи, диверсифікація публічного менеджменту із делегуванням громадськості низки управлінських функцій)¹²⁸. Ці характеристики загалом відтворюються і в містах поза Європою — з незначними відмінностями та різним ступенем деталізації. Так, у деяких міських ареалах у світі окремим пріоритетом визнано зручність паркування і вуличне освітлення. В інших спеціальний акцент зроблено на проблемі громадської безпеки та дотриманні закону. Існують “розумні” міста, які особливо переймаються питанням утилізації побутових і промислових відходів. Усіх їх об’єднує *максимальна експлуатація сучасних інформаційно-комунікативних пристроїв та їх комплексів, результатом чого є автоматизація, дебіюрократизація та безперервність процесів життєдіяльності міста*.

Жодна із цих обов’язкових характеристик “розумного” міста (висока якість життя, екологічний добробут тощо) не має виняткових урбаністичних асоціацій. Очевидно тому разом з ідеями *smart city* актуалізується також і *конвергентне* бачення “розумної” громади, яке не протиставляє міські та неміські ареали, а зближує їх. Його підґрунтям може слугувати

¹²⁷ IGLUS (Innovative governance of large urban systems). URL: <http://iglus.org/about—us>.

¹²⁸ Smart City Model. URL: <http://www.smart-cities.eu/model.html>

позиція, відповідно до якої модель такої громади концептуально зовсім не обмежена урбаністичною проблематикою¹²⁹. Прибічники цієї позиції воліють сприймати “розумні” міста як одну з варіацій *smart*-громади, беручи за основу широке тлумачення громади як соціальної групи (необов’язково урбанізованої), в межах якої люди об’єднані територіальною, історичною, культурною й економічною спільністю. На ґрунті конвергентного бачення у розвинутих країнах активним є напрям трансформації невеликих міст на “розумних” засадах, так само як і напрям сільського *smart*-розвитку. Напрацьовано і прецеденти офіційного визнання різноманіття громад (міські і сільські), які можуть розвиватися у *smart*-напрямі.

Широкий “громадівський” підхід у межах *конвергентного* бачення є універсальним і методологічно зручнішим, оскільки враховує поселенську та територіальну варіативність *smart*-формату місцевого розвитку. Це бачення також не заперечує глобальну актуальність власне урбаністичної орієнтації цього розвитку. Тому, окреслюючи перспективу моделі “розумної” громади в Україні у контексті СВ, доцільно послуговуватися саме конвергентним підходом.

Попри варіативність характеристик, територіальних меж і поселенських рис “розумних” громад, можна чітко ідентифікувати базові складові цієї моделі, а саме: 1) спектр зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у громаді, 2) цілі функціонування громад, 3) алгоритми досягнення таких цілей. Треба відмітити, що різні джерела по-різному представляють можливих стейкхолдерів *smart*-громади. Серед них виокремлюють мешканців (містян), місцеву владу, приватний сектор, науково-освітню сферу, інститути громадського здоров’я, благодійні організації тощо. Інколи їх укріплюють до таких груп: влада, бізнес, громадськість (мешканці). Трапляється і вищий рівень узагальнення: з простим поділом на мешканців, з одного боку, та інститути розвитку громади — з іншого. Кожна із описаних вище характеристик “розумної” громади (“розумна” економіка, “розумне” урядування тощо) може бути майданчиком співробітництва індивідуальних та інституційних суб’єктів (влади, бізнесу, громадянського суспільства) у міських та сільських громадах.

Водночас кожен суб’єкт, виходячи зі змісту і специфіки власної діяльності, схильний по-своєму визначати пріоритетність *цілей функціонування “розумної” громади*. Так, публічна влада вбачає у цій моделі найбільше управлінської проблематики. Для владних інститутів *smart*-формат є частиною процесу управління сталим розвитком ареалу, забезпечення якості життя у громаді, виходячи із бюджетних можливостей та обмежень. Біз-

¹²⁹ Gurstein M. Smart Cities vs. Smart Communities: Empowering Citizens not Market Economics. *The Journal of Community Informatics*. 2014. Vol. 10, No. 3. URL: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/1172/1117>

нес сприймає “розумну” громаду передовсім як полігон для розроблення, тестування і комерціалізації виробничих та інфраструктурних проєктів. Громадянське суспільство насамперед сфокусоване на легкості налагодження та підтримування соціальних контактів, на підвищенні ефективності впливу громадськості на владу, а також на екологічних завданнях. А для мешканців важливим є комфорт проживання та професійної діяльності, як і життєві перспективи у широкому сенсі (щодо планування сім’ї, зручності транспортного сполучення, цікавості та змістовності дозвілля, легкості отримання адміністративних послуг тощо). Отже, можна стверджувати, що існують різні комплекси пріоритетів функціонування “розумних” громад: управлінського, комерційного, громадського і повсякденного. Актуальним питанням, очевидно, є інтеграція та взаємне узгодження цих пріоритетів у *smart*-громаді. Платформою для такої інтеграції може слугувати проблематика *соціального розвитку*.

Проблематика соціальних проявів *smart*-трансформації місцевих громад поки що висвітлюється спорадично і, як правило, як доповнення до інших питань. Дослідницьким та управлінським фокусом продовжує бути автоматизація й оптимізація тих чи інших процесів / аспектів функціонування громади з точки зору публічного менеджменту та конкурентоздатності різних сфер бізнесу. Провідними суб’єктами змін при цьому є влада і комерційний сектор, через що населення може виявитися не учасником трансформації, а її об’єктом. Безумовно, у *smart*-громаді місцеві мешканці безальтернативно залучаються до процедур консультування й обміну думками. Проте подібні комунікаційні засоби ризикують виявитися звичайним маркетинговим інструментом — для вивчення або стимулювання попиту на ті чи інші послуги у громаді. А людський і соціальний капітал часто може бути сприйнятий як одна з передумов здійснення бажаних змін, а не як фокус цих змін.

“Розумні” мешканці і “розумне” соціальне середовище є чи не найважливішою характеристикою *smart*-громади, а людиноцентричність і соціальна орієнтація трансформацій у “розумних” громадах нині стають першочерговим практичним та академічним інтересом. Під впливом цього в останні роки уявлення про “розумну” громаду поступово осучаснюються. Це стосується найперше концепції *smart city*, яка повільно трансформується у концепт “розумного” міста для людей” (*human smart city*). Можна виділити три його різновиди.

1. У його межах декларується зміщення фокусу з галузевих інтересів та економіко-управлінських аспектів на інтереси пересічних мешканців і соціальні проблеми. Йдеться про те, що цінність громади полягає, передусім, в оперативності реагування на реальні потреби місцевого населення. Тому нині дещо змінюються (а саме — соціалізуються) базові характеристики *smart*-громади. У переліку таких характеристик на перше місце

висуваються: 1) здоров'я населення, 2) чисте довкілля, 3) громадська участь і соціальне залучення, 4) креативізація освіти; 5) безперешкодність транспортної й віртуальної мобільності населення.

2. Новий концепт передбачає максимально активне самозалучення мешканців до всіх процесів життєдіяльності громади. Громадяни за посередництва інформаційно-комунікативних технологій самостійно формують зміст і перелік потреб громади, а також способи їх задоволення. Як наслідок, населення та його представники в особі інститутів громадянського суспільства більшою мірою виявляють свою суб'єктність.

3. Громада стимулює та усебічно підтримує безпосередні соціальні контакти між людьми (сусідами, колегами, однодумцями, однолітками тощо). Тому взаємодія у громаді перестає бути безосібною технічною процедурою, а управлінські рішення — менш орієнтованими на узагальнені середньостатистичні тенденції.

Ці відмінності осучасненого *smart*-формату утворюють специфічний *соціальний профіль* “розумної” громади. На підставі цього можна вважати, що “розумна” громада є одним із перспективних механізмів ініціювання, здійснення та координації заходів соціальної політики. При цьому масштаб та результати функціонування такого механізму не обмежені локальним рівнем. Загальнодержавна соціальна політика, як і програми корпоративної соціальної відповідальності великих компаній, теж можуть орієнтуватися на можливості *smart*-формату в контексті досягнення необхідної адресності соціально-економічних зусиль, інтерактивності в роботі соціальних відомств, забезпечення суспільної згоди стосовно змісту соціальної політики (зміцнення довіри громадян до інститутів влади та бізнесу). Через мережу “розумних” громад установлюється дисперсний (децентралізований) режим функціонування соціальної політики національного рівня.

Алгоритми досягнення цілей “розумної громади” (зокрема через їх інтеграцію в системі соціальної політики) вимагають визначення способу управлінської комунікації для ініціювання і функціонування *smart*-формату. З фахових джерел відомо про два такі способи. Перший — *bottom-up* комунікація, коли ініціативу зі створення та розвитку *smart*-громади проявляють і лобіюють власне локальні громади (в особі місцевих владних інститутів чи громадськості). Другий — *top-down* комунікація, що передбачає зацікавленість, насамперед, публічної влади вищого адміністративного рівня, або великих транснаціональних корпорацій, або потужних глобальних громадських асоціацій. З їхньої ініціативи *smart*-формат тиражується на локальному рівні. Можливим є і поєднання обох цих способів в єдиний процес, де вони диференціюються стадійно: спочатку формується локальна ініціатива, яка згодом знаходить підтримку і спри-

яння на національному чи глобальному рівні. Або навпаки: спершу концепт “розумної” громади ініціюється “згори” й апробується в окремих ареалах — для того, щоб з часом самостійно втілюватися у життя точково на місцях. Поєднання режимів *bottom-up* і *top-down* комунікації характерне для соціального профілю “розумної” громади.

Коли відповідний спосіб управлінської комунікації визначено та апробовано, актуалізується загальна схема алгоритму досягнення цілей “розумної” громади. Вона є буденно простою і складається з трьох ключових компонентів: 1) специфікація громади (дослідження та узагальнення демографічних, економічних, географічних і технологічних рис громади); 2) розроблення відповідного плану заходів із визначенням основних сфер прикладання зусиль та основних виконавців (адміністративні, фінансові, організаційні питання, коротко- та довгострокові проекти тощо); 3) сприяння найширшій участі населення в заходах із розвитку локального ареалу (насамперед, через будівництво інфраструктури бездротового інтернет-доступу, а також через системи електронного урядування). Водночас для соціального профілю такої громади участь населення актуалізується на кожному етапі та є базовим процесним компонентом (дослідження і планування розвитку громади через залучення і самозалучення мешканців).

Алгоритм досягнення цілей “розумної” громади ґрунтується на використанні електронних засобів і методів. Технічний аспект передбачає: створення гнучкої мережевої телекомунікаційної електронної архітектури, зокрема бездротової; формування цифрових платформ публічного спілкування та спільної діяльності; безперервний моніторинг і аналіз різноманітних даних, безупинну роботу різних автономних сенсорів, передавачів, реєстраторів тощо; освоєння цифрових та електронних технологій у системі публічного менеджменту (місцевого самоврядування). Нині для потреб “розумної” громади створено велике різноманіття додаткових програм для електронних пристроїв із метою налагодження взаємодії цих пристроїв між собою та з будь-якими зовнішніми сенсорами. Об’єднані фізичними та / або віртуальними зв’язками, такі пристрої сприяють, наприклад, вирішенню проблем дорожніх заторів, уможливають розвантаження черг в адмінстановах і соціальних закладах, полегшують здійснення фінансових трансакцій тощо¹³⁰. Соціальний профіль “розумної” громади накладає свій відбиток і на технічні процеси: вони мають ураховувати та забезпечувати порівняно значний масштаб залучення мешканців громади до її функціонування. Адже соціальна орієнтація *smart*-формату означає, що залучення місцевого населення відбувається не тільки в

¹³⁰ Кунанець Н., Пасічник В., Химич Г. Досвід реалізації проектів класу “розумне місто” на основі інформаційних і телекомунікаційних технологій. *Вісник Львів. держ. ун-ту безпеки життєдіяльн.* 2016. № 14. С. 17—37.

процесі накопичення соціологічних і маркетологічних даних (побажань, очікувань тощо) для покращення тих чи інших послуг у громаді, мешканці уповноважені також самостійно ініціювати створення і коригування змісту цих послуг шляхом формування відповідного інтернет-запиту, а також звернення до безпосередніх виконавців соціальних заходів тощо. Соціальний профіль громади вимагає, щоб технічний супровід гарантував безперешкодність здійснення подібних ініціатив і можливості ефективної спільної діяльності та впливу мешканців у громаді (а не лише обмін думками, оцінками та побажаннями).

Реалізація такого супроводу спирається на використання методики *Living Lab*, розробленої фахівцями з Массачусетського технологічного університету в середині 2000-х рр. Організаційно вона спрямована на створення відкритих інноваційних соціальних мікросистем (“живих лабораторій”) у межах *smart*-громади як цілісного поселення. Такі “лабораторії” територіально обмежені районом або вулицею поселення. Вони становлять експериментальний майданчик для розроблення важливих для громади інноваційних рішень та їх апробації в реальних умовах соціального простору. Важливо, що ці експерименти моделюються і впроваджуються спільно користувачами (місцевими мешканцями) та розробниками (компаніями ІТ-сфери, чиновниками, постачальниками технологій тощо). Користувачам надається необмежений вплив на інноваційний процес. За бажанням вони можуть, пройшовши відповідне навчання, проявити себе як розробники. Описаний спосіб багатосторонньої взаємодії у громаді відображає основні принципи функціонування “живої лабораторії”: спільне творення цінності у громаді, спільний дизайн громади, спільна відповідальність.

На базі принципів “живої лабораторії” будуються алгоритми специфічних електронних платформ для потреб соціального профілю різноманітних *smart*-громад у світі. Прикладом такої платформи є електронна система *My Neighbourhood*, що діє в деяких містах Європи та Латинської Америки й орієнтується на зміцнення і реалізацію потенціалу сусідської округи в межах “розумної” громади ¹³¹.

Соціальна політика як сфера прикладання спільних зусиль учасників *smart*-громади теж наділяє певними особливостями алгоритми досягнення цілей “розумної” громади. Ці алгоритми, використовуючи переваги методики “живої лабораторії”, мають бути вмонтовані у процеси створення й адміністрування соціальних програм і проєктів як основного засобу реалізації соціальної політики. Як відомо, соціальна програма — це загальна модель конструктивних трансформацій соціальної сфери (чи її ланки), що ґрунтується на обов’язковій пов’язаності окреслених соціаль-

¹³¹ My Neighbourhood Project. My Neighbourhoodin Mouraria. URL: <http://vimeo.com/75226308>

них цілей і фінансово-матеріальних засобів їх реалізації. Зміст програми може конкретизуватися у сукупності соціальних проєктів, які розрізняються за встановленими строками і деталізованим інструментарієм. Крім того, проєкти частіше зосереджені на інноваціях¹³².

Виходячи з інноваційної суті *smart*-формату, в “розумних” громадах соціальні програми і проєкти однаково сфокусовані на інноваціях. Соціальний профіль “розумної” громади (з акцентом на якості соціальної політики) не варто цілком протиставляти технічному профілю (з акцентом на темпі появи, ефективності освоєння і доступності нововведень). Видається штучним і недоцільним також обмеження інноваційної активності напрямом соціальних інновацій. Соціальні програми і проєкти у такій громаді використовують взаємодію інститутів для створення та освоєння соціальних, інфраструктурних, управлінських новачій. Соціальне програмування перебуває у сфері компетентності переважно публічної влади. Але з огляду на полісуб’єктність соціальної політики, громадськість і бізнес можуть обирати спосіб свого позиціонування у цьому процесі. Кожен із окреслених напрямів інноваційної активності в рамках певної соціальної програми має основного ініціатора і виконавця. Так, *громадянське суспільство* як комунікаційно найближче до населення “очолює” роботу за напрямом соціальних інновацій, залучаючи до неї публічну владу та комерційний сектор. Такі інновації полягають, зокрема, в наданні нових видів соціальних послуг (наприклад, масові громадські відкриті онлайн-курси різного тематичного спрямування) або в організації нових способів створення благ (приміром, краудсорсинг і краудфандинг). *Бізнес* об’єктивно зацікавлений у комерційно перспективних проєктах за техніко-інфраструктурним напрямом (включно з аспектами енергоефективності та енергоощадності), залишаючись при цьому відкритим до співпраці і діалогу з громадою та владою у цій сфері. *Місцева влада* функціонально здатна забезпечити прогрес у сфері менеджменту соціальної сфери — за доцільного і конструктивного впливу на адміністративні процеси комерційних і громадських суб’єктів через цифрові модулі електронної демократії.

Найважливішою особливістю соціальних програм і проєктів у *smart*-громаді все ж треба вважати не їх інноваційну складову, а інтерактивність (комунікативність) як програмотвірного циклу, так і процесу імплементації програм. У такій громаді мешканці не лише схвалюють дизайн будь-якої соціальної програми через канали е-комунікації. А громадянське суспільство має ставити не тільки завдання з контролю якості виконання заходів соціальної політики. Водночас із цими обов’язковими аспектами треба розробляти і втілювати найбільш практично значущі програмні фрагменти за безпосередньої участі пересічних членів громади та громадських інститутів.

¹³² Макарова О.В. Соціальна політика в Україні / НАН України, Ін-т демогр. та соціал. дослід. ім. М.В. Птухи. Київ, 2015. С. 68—81.

Бізнес може конструктивно проявити себе, виявляючи ще одну важливу особливість соціальних програм і проєктів у *smart*-громаді. Загалом, соціальна програма, перебуваючи у сфері компетенції переважно публічної влади, в ресурсному плані спирається на розподіл коштів у системі публічних фінансів і критично залежить від бюджетної забезпеченості певної території чи галузі соціальної сфери. Залучення комерційного сектору до соціальних програм у “розумній” громаді, ймовірно, обумовить появу диверсифікованого за джерелами мультиресурсного пулу для покращення перспектив стабільності програмних чи проєктних заходів і сталості досягнутого ефекту. Завдання інших суб’єктів “розумної” громади — зробити такі заходи інвестиційно привабливими, використовуючи, наприклад, мотивацію ППП.

В Україні поки що напрацьовано мінімальний досвід використання моделі “розумної громади”. Найбільш системні і конкретні рішення стосовно цього питання почали з’являтися лише з 2015 р., коли у м. Київ представниками громадськості і столичної влади спільно було розроблено цілісну концепцію “Київ Смарт Сіті 2020” для “розумної” трансформації мегаполісу¹³³. Вітчизняна практика функціонування цієї моделі ставить головним чином управлінські пріоритети. Натомість становлення “розумної” громади як майданчика для багатостороннього співробітництва стейкхолдерів із різними узгодженими інтересами та пріоритетами ще триває. Загалом мешканці позиціонуються як “розумні” користувачі, про комфорт яких обіцяють дбати і яких залучають до міського життя саме управлінці — відповідно до адміністративних завдань.

Відтак, е-комунікація у межах практичної моделі “розумної” громади є перспективним напрямом організаційної взаємодії усіх зацікавлених суб’єктів для досягнення балансу СВ. На основі порівняння різноманітних підходів із зарубіжної практики можна визначити передумови, необхідні для формування соціального профілю такої громади як організаційної основи практичного освоєння феномену СВ електронно-комунікативними засобами. Визначальною рисою цього профілю є соціалізація технологічних та економічних процесів у громаді.

¹³³ Концепція Київ Смарт Сіті 2020. Лідерство. Інновації. Взаємодія. URL: <http://kyiv-smartcity.com/Kyiv-Smart-City-Concept.pdf>

2.3. Модерні механізми забезпечення сталого людського розвитку

2.3.1. Цілі сталого розвитку: процес адаптації для України

Концепція сталого розвитку є підґрунтям для формування суспільних відносин на засадах довіри, дотримання прав людини, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища тощо. Основою сталого розвитку є невід’ємні права людини на життя та повноцінний розвиток. Протягом першої декади нового тисячоліття науковці вивчали світові тенденції людського розвитку в контексті досягнення Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ). На Саміті ООН зі сталого розвитку та ухвалення “Порядку денного розвитку після 2015 року”, що відбувся в рамках Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 р.¹³⁴ були затверджені Цілі Сталого Розвитку (ЦСР) — 17 глобальних ЦСР і 169 завдань розвитку та 232 відповідні показники (рис. 2.7).

Глобальні ЦСР відповідають міжнародному праву, враховують зобов’язання та рекомендації основних самітів та конференцій в економічній, соціальній та екологічній сферах. Вони охоплюють три фундаментальні принципи, що вказують на зміну парадигми людського розвитку:

- *універсальність та неподільність*: ЦСР спрямовані на покращення життя всіх людей у всіх країнах, тобто ЦСР визначають



Рис. 2.7. Глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року

Джерело: Програма розвитку ООН.

¹³⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development / UN. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

напрями сталого людського розвитку як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. ЦСР окреслюють рамки стратегічних пріоритетів національного розвитку будь-якої країни, цілі можуть бути національно адаптовані та диференційовані. Незалежно від стану розвитку країни, кожна країна-член ООН має реалізовувати ЦСР відповідно до своїх національних реалій, ресурсів та можливостей. Моніторинг реалізації ЦСР визначає рамки національної, регіональної та глобальної відповідальності за взяті зобов'язання;

- *інтегрованість*: ефективне досягнення ЦСР передбачає інтегрований підхід, тобто політика має охоплювати всі аспекти сталого розвитку — соціальний, економічний та екологічний. Це забезпечуватиме синергію, динамічну взаємодію між всіма цілями, міжгалузеву узгодженість політики та координацію;
- *інклюзивність на засадах “нікого не залишити осторонь”*: ЦСР передбачають досягнення позитивних зрушень у житті всіх без винятку груп населення планети, насамперед найуразливіших, шляхом викорінення нерівності. Це передбачає також залучення громадськості до процесу ухвалення рішень у сфері державного управління та врахування суспільної думки у процесі стратегічного планування національного розвитку. ЦСР стосуються боротьби з крайньою та дитячою бідністю, голодом, ліквідацією всіх форм нерівності, дискримінації тощо.

ЦСР мають глобальний характер, але водночас слугують універсальним інструментом, який застосовується на національному на локальному рівнях. Всі країни, беручи до уваги різні національні особливості, рівень потенціалу та поточну ситуацію, використовують ЦСР для прогнозування та планування майбутнього розвитку. ЦСР мають бути враховані у процесі розроблення національних стратегій і програм, а показники — складати основу моніторингу національного розвитку.

Світовий досвід свідчить, що суспільний прогрес значною мірою залежить від наявності балансу між цілями підтримки економічного зростання та конкурентоспроможності бізнесу, забезпечення екологічної безпеки та зменшення соціальної нерівності. ЦСР мають консолідувати зусилля суспільства задля викорінення соціального відторгнення за економічним, політичним, соціальним і культурним вимірами. Планування суспільного розвитку має бути людиноцентричним, тобто спрямованим на захист права кожної людини на рівні шанси свого життєвого розвитку. Це стосується рівного доступу для всіх без винятку членів суспільства до послуг охорони здоров'я (включаючи не тільки медичні послуги, а й безпечне середовище, чисту питну воду тощо) і освіти, забезпечення зайнятості та безпеки.

2015 року Україна взяла зобов'язання досягти ЦСР. Протягом 2016—2017 рр. в Україні організовано ряд національних (4) та регіональних (10) консультацій. Результати консультацій свідчать, що в Україні існує суспільний запит на визначення стратегічних напрямів людського розвитку на довгострокову перспективу. Нова модель економіки, новий формат суспільних відносин, нові вимоги громадянського суспільства — все це потребує стратегічного бачення, напрацьованого на консенсусній основі. Досягнення ЦСР вимагає впровадження нових підходів до укладання нових стратегій розвитку і нових, швидших та ефективніших, механізмів реагування на виклики та загрози. Підґрунтям нової довгострокової стратегії національного розвитку мають бути ЦСР, а ключовими складовими — забезпечення миру та соціальної злагоди, розбудова засад для нової якості економічного зростання, викорінювання гострих форм бідності і нерівності, суттєве зростання тривалості життя українців. Жоден мешканець України незалежно від його статків, походження, освіти, статі, віку, етнічної приналежності та місця проживання не може бути обмежений щодо прав людини та базових економічних і соціальних можливостей. Подолання бідності має забезпечуватись переважно шляхом створення належних умов розвитку, активізації поведінки, включаючи доступ до ринку праці, максимального залучення осіб, які з різних причин відсторонені від суспільного життя.

2017 року в Україні було здійснено адаптацію ЦСР до національного рівня, тобто розроблено національну систему ЦСР (86 завдань національного розвитку та 172 показники для їх моніторингу). Наслідком цієї роботи стала Національна доповідь “Цілі Сталого Розвитку: Україна”¹³⁵. Національні ЦСР спрямовані на інтеграцію зусиль для економічного зростання з урахуванням принципу раціонального природокористування та забезпечення соціальної справедливості. ЦСР в Україні визначають нові підходи до розбудови нової системи стратегічного планування та взаємоузгодження управлінських заходів за економічним, соціальним та екологічним (природоохоронним) вимірами, що забезпечить формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища.

До відкритого процесу встановлення національних завдань ЦСР було залучено провідних фахівців у тематичних сферах ЦСР, що забезпечило об'єктивність оцінок. Пропозиції щодо ЦСР України надали представники міністерств та відомств, урядових установ, агентств ООН в Україні, міжнародних організацій, ділових кіл, бізнес-спільноти, експертного середовища, громадських організацій (насамперед таких, які представ-

¹³⁵ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 174 с. URL: http://www.idss.org.ua/monografii/2017_SDGs_NationalReport.pdf

ляють інтереси найуразливіших груп населення) та громадянського суспільства. Для України робота з визначення завдань ЦСР мала винятково важливе значення. Експертне середовище, громадянське суспільство, науковці та управлінці закликали приділяти більше уваги визначенню довгострокових стратегічних напрямів розвитку на базі макроекономічних розрахунків. Цю роботу виконано Урядом спільно з агентствами системи ООН в Україні та Національною академією наук України. Процес визначення завдань ЦСР і встановлення базового рівня для організації подальшого (на 15 років) моніторингу започаткував національний дискурс щодо вимірювання суспільного прогресу у цілому та удосконалення системи національної статистики. Бенчмаркінгові орієнтири для досягнення до 2030 року були встановлені на підставі розрахунково-прогнозної роботи з використанням сценарних підходів до визначення напрямів розвитку країни на довгострокову перспективу. ЦСР в Україні слугують підґрунтям для розбудови нової системи моніторингу суспільного прогресу. Важливо не просто вимірювати загальний розвиток країни, а й забезпечити можливості порівняння успіхів для окремих груп населення: різного віку і статі, різної етнічної приналежності, різної освіти, з різними доходами, з різних місць проживання. Необхідним є створення відкритої інформаційної платформи для забезпечення широкої участі всіх зацікавлених у моніторингу досягнення ЦСР.

У ході адаптації ЦСР було з'ясовано, що суспільство вважає ключовим об'єктом цілепокладання у державному управлінні добробут і здоров'я кожної людини. Формування важелів управління процесом досягнення ЦСР потребує комплексного методологічного забезпечення, адаптивної та гнучкої методологічної матриці, в якій би було поєднано коротко- та середньострокові завдання та дотримано принцип спадкоємності політики довгострокового горизонту.

Для забезпечення сталого людського розвитку та впровадження людиноцентричного стратегічного планування національні ЦСР:

- об'єднують всі складові суспільства (влада, приватний сектор, громадянське суспільство);
- забезпечують досягнення інклюзивного сталого розвитку за його складовими (економічна, соціальна, екологічна та інституційна);
- спрямовують зусилля на розв'язання критично важливих проблем;
- взаємно посилюють ефект досягнення кожної окремої цілі;
- є зрозумілими для людей і такими, що легко інтерпретуються;
- спираються на громадську думку і пріоритети, виявлені в процесі національних консультацій та соціологічних досліджень;

- визначають завдання з чіткими рамками для моніторингу (показники, базовий рівень, цільовий орієнтир для досягнення).

Інституційним підґрунтям реалізації ЦСР є розбудова на всіх рівнях миролюбної та відкритої спільноти, інституційно спроможної до ефективних дій. Належне державне управління передбачає такі завдання: забезпечення особистої безпеки громадян, верховенство права та справедливого правосуддя; подолання корупції; підвищення ефективності дій органів державної влади та місцевого самоврядування на основі відкритості та прозорості ухвалення рішень і громадського контролю над їх виконанням. Розбудова миру, зміцнення соціальної згуртованості та зниження рівня конфліктогенності за всіма суспільно значущими чинниками значною мірою залежать від дієвості органів державної влади та місцевого самоврядування. Для виконання завдань ЦСР необхідно забезпечити повноту участі громадян у державному управлінні та житті місцевих громад, поширити практику ППП, застосовувати комунікаційні технології тощо.

Економічним підґрунтям реалізації ЦСР є економічне зростання, яке має досягатися не за будь-яку ціну і не в короткостроковій перспективі із загрозами чергової кризи, а бути сталим, довготривалим і всеохопним. Його результати мають бути справедливо розподілені між усіма мешканцями країни, що запобігатиме посиленню нерівності і поляризації суспільства. Водночас економіка не має зростати за рахунок надмірного використання природних ресурсів, навпаки, стратегічним напрямом має стати максимальна орієнтація на відновлювальні джерела енергії. Тільки таке зростання дасть змогу протидіяти викликам безробіття, зокрема молодіжного, браку ресурсів, передусім енергетичних, політичним негараздам. Створення можливостей легального працевлаштування із гідними умовами та оплатою праці не тільки знизить бідність та нерівність у суспільстві, а й стане важливим чинником соціальної інтеграції. Необхідно забезпечувати підвищення продуктивності праці в усіх сферах економічної діяльності — тільки це створює фундамент поступального економічного зростання. Поряд із цим нагальною необхідністю є масштабні інвестиції в інфраструктуру, передусім у дорожню, підтримка мікро-, малого і середнього бізнесу. Для України це означає впровадження нових технологій не тільки традиційно в промисловість, а і в інтенсифікацію аграрного сектору, модернізацію транспорту і розвиток сучасних видів обслуговування. Україна в силу своїх масштабів навряд чи може бути країною з вузько спеціалізованою економікою, тому її перспективи пов'язані із різнобічним розвитком всієї економічної сфери. Необхідний перехід від моделі розвитку, що базується на використанні ресурсних конкурентних переваг, до інноваційної моделі, пріоритетами якої є технологічний рівень капіталу, науковий рівень виробництва, кваліфікована робоча сила,

економія усіх видів ресурсів та новаторський стиль управління. Необхідною передумовою створення економічного підґрунтя сталого людського розвитку є стабільність бізнес-середовища. Необхідним є спрощення різноманітних процедур, що регламентують економічну діяльність підприємств, однак за умов дотримання соціальних і екологічних стандартів.

Економічне зростання має віддзеркалюватись у покращанні цілої низки соціальних індикаторів, зокрема у зниженні смертності і зростанні середньої тривалості життя, у підвищенні рівня освіти населення, у зниженні масштабів, рівня та глибини бідності. Не якість медичних послуг, а спосіб життя значною мірою визначає стан здоров'я і смертність населення; відповідно враховуючи те, що тривалість життя населення України поступається середнім показникам у світі, можливості ведення здорового способу життя набувають вирішального значення. Саме динаміка соціальних індикаторів кваліфікує характер економічного зростання — досягається воно в інтересах населення, чи ні. Однаковий за кількісними показниками результат може бути досягнуто за умов підвищення експлуатації найманих працівників і забезпечення зростання за рахунок тих видів економічної діяльності, які не впливають на споживання та рівень життя населення, і за умов зростання платоспроможного попиту населення та вирішального внеску до ВВП сервісних галузей, спрямованих на обслуговування передусім власного населення. У процесі планування економічного розвитку доцільно враховувати зміни вікової структури населення України та залучати економічний потенціал літніх людей. На фоні економічного спаду, значною мірою зумовленого воєнним конфліктом та анексією АР Крим, питання вибору драйверів економічного зростання набувають в Україні надзвичайної ваги. Результати економічного зростання мають справедливо розподілятися серед усіх, рівно як і тягар економічних трансформацій. Державна політика доходів у підсумку має сприяти суспільству з потужним численним середнім класом, який здатен самостійно дбати про свої статки не тільки під час економічно активного періоду, а й після його завершення, розумно розподіляючи свої доходи між поточним та відкладеним споживанням.

Соціальним підґрунтям реалізації ЦСР є згуртованість суспільства та дотримання прав людини. ЦСР в Україні слугують інструментом забезпечення соціальної справедливості та запорукою подолання соціального відторгнення за економічним, політичним, соціальним, культурним та інформаційним вимірами. Суспільство має забезпечити кожній людині право на рівні шанси свого життєвого розвитку. Це стосується рівного доступу для всіх без винятку членів суспільства до послуг охорони здоров'я (включаючи не тільки медичні послуги, а й безпечне середовище, чисту питну воду тощо) і освіти, зайнятості та безпеки (особистості і власності). В Україні у процесі реформування необхідно усвідомлювати, що

ЦСР надають орієнтири для планування та моніторингу. Громади мають управляти власним потенціалом, природними та людськими ресурсами і забезпечувати свій розвиток. Але права пов'язані із відповідальністю, що безпосередньо кореспондується з пріоритетом сталого людського розвитку. Особиста свобода, доступність правосуддя, свобода від дискримінації та участь в ухваленні рішень, що впливають на життя людей, є, з одного боку, результатами людського розвитку, а з другого — чинниками майбутнього прогресу. Відповідно, свобода має бути визнана фундаментальною цінністю людського розвитку. Задля її забезпечення необхідні ефективні громадські інститути, чия діяльність спрямована на підтримку правової системи, свободи слова і засобів масової інформації, відкритий і вільний політичний вибір і доступність правосуддя.

Досягнення ЦСР та забезпечення сталого людського розвитку України на довгострокову перспективу має економічний, соціальний та екологічний вимір.

1. *Економічний вимір.* Зростання добробуту має забезпечуватись інноваційним розвитком економіки, побудованим на сталому використанні природних ресурсів. Відновлення економічного зростання та забезпечення рівного доступу всіх жінок та чоловіків до участі в економічному, соціальному та політичному житті, а також до основних соціальних послуг (особливо у сфері освіти та охорони здоров'я) є нагальною потребою для забезпечення сталого людського розвитку. У ході трансформаційних процесів в Україні так і не вдалося провести структурні зміни та зміцнити наявний економічний потенціал. Натомість під час структурної, енергетичної та фінансової криз, які спричинили нестійкий розвиток національної економіки, були втрачені ресурси, капітал і час. У структурі експорту необхідними є зміни, спрямовані на перехід від сировини та продуктів первинної переробки до продуктів та послуг з високим ступенем доданої вартості. Завдяки заходам з енергозбереження та застосуванню енергоефективних практик суттєво має знизитися енергоємність ВВП. Частка виробництва екологічно чистої енергії має зростати, витісняючи перш за все традиційні технології, що дасть змогу суттєво зменшити викиди парникових газів у атмосферу. Це сприятиме покращенню якості життя населення без шкоди довкіллю і стане вагомим чинником зростання тривалості життя. Україна потребує системних інституційних та глибоких структурних реформ, запуску масштабних технологічних перетворень. Пріоритетним завданням економічної політики, якому мають підпорядковуватись всі інші, є забезпечення упродовж подальших років реального зростання ВВП щонайменше удвічі з одночасним підвищенням рівня зайнятості населення працездатного віку до 70 %. Виконання цього завдання залежить від: а) створення та розвитку високотехнологічних конкурентоздатних виробництв (від фундаментальної науки до

виробництва й обслуговування); б) збільшення внутрішнього попиту за рахунок зростання доходів населення та активізації інвестиційних процесів; в) підтримки експорту з високою часткою валової доданої вартості, реалізації інфраструктурних проєктів (автобани, транспортні розв'язки, метро, швидкісні пасажирські залізниці, транспортні засоби для залізничних та водних перевезень: вагони, баржі тощо); г) швидкого нарощування продуктивності агропромислового комплексу. Базовими принципами діяльності державних та суспільних інституцій у напрямі забезпечення економічного зростання мають стати: орієнтація на використання передусім власних ресурсів, мінімізація зовнішніх запозичень і використання їх виключно з метою розвитку, а не підтримання поточного існування, всебічне сприяння розвитку підприємницької діяльності, гарантування й захист прав власності, стабільність, прозорість і простота податкової системи, викорінення корупції на усіх рівнях і детінізація економіки. Стале економічне зростання неможливе без повної та продуктивної зайнятості й гідної праці для всіх жінок і чоловіків, а також захисту трудових прав і забезпеченню надійних і безпечних умов праці.

2. *Соціальний вимір.* Україна відчуває негативний вплив нерозв'язаних соціальних проблем на рівень життя населення, що було посилено наслідками збройного конфлікту на сході України. У цілому такі чинники як небезпека для життя та здоров'я людей, поширення насильства, зокрема щодо жінок, прояви нерівності та дискримінації, збільшення масштабів крайньої бідності та соціального відторгнення, зростання чисельності соціально вразливих груп населення негативно впливають на людський потенціал країни. Суспільну загрозу становить поширення відчуття соціальної несправедливості та недовіри до більшості суспільних інституцій у суспільстві. Необхідною є зміна принципів та механізмів розподілу доходів. Насамперед, це реформування системи оподаткування в напрямі перерозподілу від найбільш забезпечених до найбільш вразливих, із одночасним пом'якшенням навантаження на середньодоходні групи. Такі кроки сприятимуть зростанню ділової активності середніх прошарків суспільства, які здатні самотужки шукати шляхи виходу з кризи та організовувати додаткові робочі місця. Задля цього необхідно сприяти поетапному висвітленню доходів із використанням традиційних механізмів, які довели свою дієвість у міжнародній практиці, а також на основі пошуку суто національних важелів детінізації. Доцільно активізувати інформаційну політику для допомоги найбільш вразливим та найуразливішим групам населення. Потрібно налагодити канали інформування населення про види допомоги, які надають соціальні служби та державні органи. Необхідним є перенесення акцентів із фінансування інфраструктурних об'єктів та заробітної плати персоналу соціальної сфери на забезпечення доступності базових послуг для всіх верств населення, незалежно від

рівня доходів та місця проживання. Дотримання балансу між економічною та соціальною ефективністю є основною вимогою реформи системи соціальної підтримки. З одного боку, питання фінансової спроможності системи та ефективного використання коштів є ключовими, а з іншого — не менш значущими є питання утвердження принципу соціальної справедливості у розподілі коштів програм соціальної підтримки. Необхідним є максимальне охоплення підтримкою нужденних за рахунок активної роботи органів соціального захисту з виявлення цільових контингентів. Такий підхід є особливо важливим в умовах суттєвого підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги. Необхідно забезпечити адаптацію системи соціальної підтримки до зовнішніх змін та вимог часу. Це означає наскрізне реформування — від практичної діяльності місцевих органів соціального захисту до принципів змін у соціальних програмах. Персонал органів соціального захисту має бути більш універсальним за видом та профілем здійснюваної роботи, а також готовим до впровадження інтегрованої системи соціальних послуг відповідно до загальноєвропейської практики. Необхідно передбачити розробку нового напрямку в системі соціальної підтримки — допомоги на випадок непередбачуваних обставин. Такий напрям допомоги належить до активної соціальної політики і націлений переважно на працездатні контингенти.

3. *Екологічний вимір.* Україна належить до групи країн зі складними проблемами довкілля. Її проблеми є типовими, з одного боку, для країн, що розвиваються (незбалансоване використання та вихолощення природних ресурсів), а з іншого — для індустріально розвинених країн (забруднення довкілля унаслідок промислової діяльності). Україна, яка пережила Чорнобильську трагедію, більше за інші країни світу відчуває значущість здорового середовища. Суспільство і держава мають створити умови для забезпечення природоохоронного статусу територій і окремих об'єктів природоохоронного призначення, сприяти охороні природи загалом, збереженню цінних ландшафтів, окремих представників флори та фауни, місць культурно-історичної спадщини. На часі вирішення проблем якості води в основних водних артеріях України — ріках Дніпро, Південний Буг, Сіверський Донець (важливість цього завдання багаторазово зростає через неконтрольовані скиди вод в умовах збройного конфлікту). Особливої уваги потребують малі ріки, які слугують джерелами водопостачання для значної частини сільського населення. Особливого регулювання з огляду на унікальну бальнеологічну та питну якість і обмеженість вимагає неконтрольоване використання води з підземних джерел. Водночас необхідно забезпечувати баланс між економічним розвитком і природоохоронною діяльністю. Специфічною проблемою є поводження з відходами. Обсяги утворених відходів зростають, а частка тих, що перероблюються, є незначною. Незмінна практика депонування новоутворених

відходів на переповнених полігонах є загрозою для довкілля й посилює ризики для здоров'я населення. Практика землекористування спричиняє погіршення стану земель, а виснажливе використання земельних, лісових і водних ресурсів призводить до незворотних втрат екосистемного та біологічного різноманіття. Вагомим чинником негативного впливу на довкілля є також збройний конфлікт на сході України. Подолання наслідків руйнування ландшафтів і знищення інфраструктури Донецької та Луганської областей потребує значних зусиль, ресурсів і часу на відновлення.

На сучасному етапі сталого людського розвитку в Україні необхідно забезпечити урахування ЦСР у процесах стратегічного планування, макроекономічного прогнозування та програмування розвитку, а також у процесі реформування вітчизняної статистики. ЦСР мають забезпечити інтеграцію акселераторів економічного зростання, прагнення соціальної справедливості і становлення раціонального природокористування, що потребує глибоких соціально-економічних перетворень в Україні та нового глобального партнерства.

2.3.2. Модель реалізації політики сталого розвитку та механізми досягнення цілей

Основоположні засади для розробки моделі реалізації політики сталого розвитку (далі — модель) закладені у поєднанні двох глобальних концепцій — сталого та людського розвитку, що передбачають досягнення балансу між економічним, соціальним і природним середовищем на принципах справедливості, рівності й розширення вибору для забезпечення справедливого, багатого і придатного для життя світу (рис. 2.8). З огляду на це, модель — це відкрита система, пов'язана із зовнішніми економічними, соціальними, політичними та природними умовами. Вона залежить від внутрішнього потенціалу і від зовнішніх чинників, тому для обрання механізмів та інструментів реалізації політики сталого розвитку необхідно враховувати зовнішні чинники, зокрема глобального характеру.

Основними принципами побудови моделі є:

- *цілепокладання* — необхідність формулювання та вибудовування за рівнями ієрархії дерева цілей, завдань і механізмів їх досягнення, а також основної мети — забезпечення сталого розвитку України;

- *системність* — взаємне узгодження всіх напрямів реалізації політики сталого розвитку та усунення протиріч між ними в інтересах забезпечення ефективного функціонування усієї системи, що складається зі

структурних елементів із певними взаємозв'язками та єдиним напрямом розвитку, орієнтованих на реалізацію загальної мети;

— *комплексність* — усебічне дослідження причинних взаємозалежностей, комплексне оцінювання вхідних параметрів функціонально-структурної будови, їх зміни та розвитку на досліджуваному об'єкті у просторі й часі, за кількісними та якісними ознаками, а також вихідними (результативними) параметрами;

— *альтернативність* — вибір оптимальних варіантів для досягнення визначених цілей;

— *безперервність* — підтримання безперебійності планової перспективи, взаємоузгодження довго-, середньо- та короткострокових планів у сфері сталого розвитку;

— *гнучкість* — оперативна адаптація політики сталого розвитку до змін соціально-економічної ситуації в країні, що потребують своєчасного коригування політики.

На першому етапі розроблення моделі необхідно проаналізувати взаємозв'язки між ЦСР і соціальними, економічними й екологічними проблемами, на розв'язання яких спрямовані відповідні Цілі, а також завданнями, пов'язаними із проблемами (їх фактичним відображенням). На другому етапі для кожного завдання треба визначити необхідний інструментарій та можливі механізми їх досягнення. Далі необхідно виокремити: універсальні механізми для застосування у процесі реалізації всіх цілей; специфічні механізми для розв'язання певних конкретних проблем, або застосовні до певних груп населення чи територій.

Нормативно-правове забезпечення — це правові механізми, що існують на національному та міжнародному рівнях і можуть бути обов'язковими чи примусовими (національні закони і правила, договірні зобов'язання) або добровільними (пакти про доброчесність, кодекси поведінки, угоди тощо). Нормативно-правове забезпечення моделі охоплює загальне і спеціальне забезпечення (для кожної цілі або групи цілей — економічне, соціальне, екологічне), а також спеціалізоване забезпечення, що визначає процедури і порядок реалізації ЦСР.

Державні гарантії — згідно з Законом України від 05.10.2000 № 2017-III “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹³⁶, рівні основних державних соціальних гарантії визначаються на підставі державних соціальних стандартів, установлених Законами, іншими нормативно-правовими актами, соціальними нормами і нормативами або їх комплексом.

¹³⁶ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

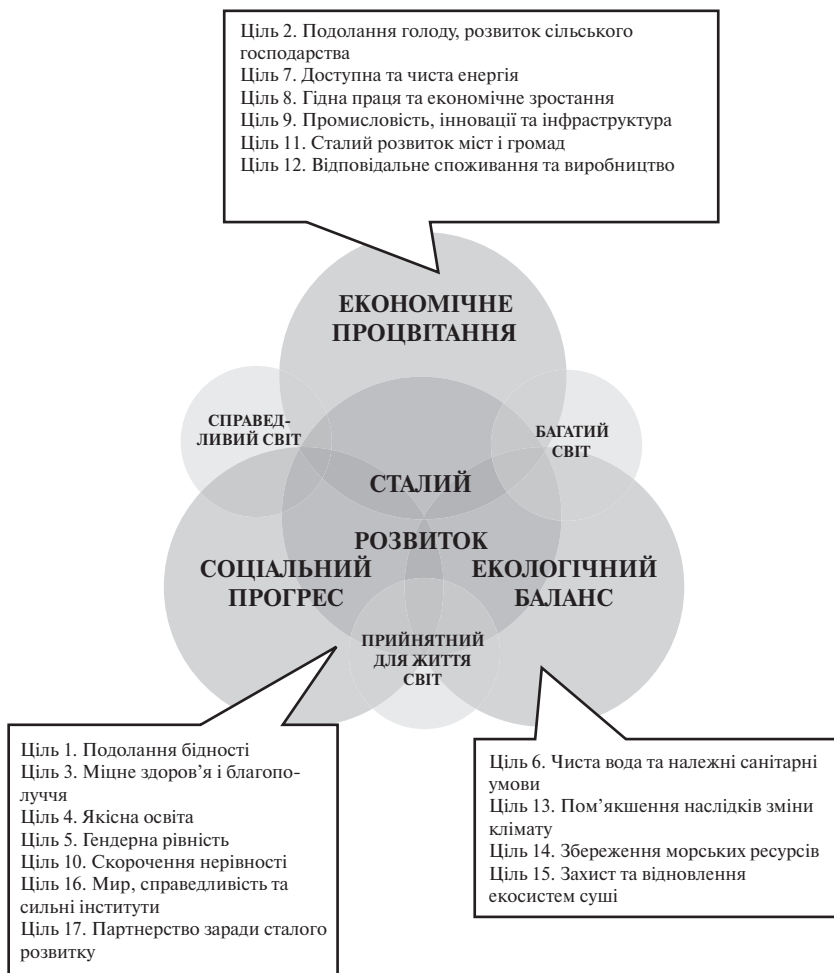


Рис. 2.8. Групування ЦСР у соціальній, економічній та екологічній сферах

Базовим державним соціальним стандартом є встановлений законом прожитковий мінімум, на основі якого визначають державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я й освіти. До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Економічні механізми діють через економічні інтереси як усвідомлені матеріальні потреби людей і складаються з комплексу економічних способів, методів, важелів, нормативів, показників, за допомогою яких реалізуються об'єктивні економічні закони¹³⁷. Економічні механізми — взаємозв'язок, що виникає між різними економічними явищами і процесами. Вони починають діяти тоді, коли вихідне економічне явище спричиняє низку інших, причому для їх виникнення не потрібно додаткового імпульсу. Економічні механізми виникають у певній послідовності та спричиняють очевидні результати. Отже, економічні механізми визначаються або природою вихідного явища, або кінцевим результатом серії явищ. Складовими механізмів завжди одночасно є і вихідне явище, і завершальні явища, і весь процес, що відбувається в інтервалі між ними¹³⁸.

Цільові програми є мультимеханізмами, для розробки яких існують методології та правила складання. Незважаючи на різноманіття відомчої приналежності, рівнів реалізації та територіальної специфіки, розробка програм має здійснюватись на єдиній методологічній основі.

Програми соціальної підтримки соціально вразливих категорій населення (малозабезпечених сімей, інвалідів, одиноких матерів, дітей, над якими встановлено опіку чи піклування та ін.) — передбачають упровадження додаткових фінансових механізмів вирішення проблемних питань визначених категорій громадян, зокрема стосовно забезпечення їх матеріальної, правової, інформаційної та іншої підтримки, а також підтримки діяльності соціальних установ і закладів, що надають соціальні послуги цим категоріям населення.

Освітні програми — узгоджений комплекс видів освітньої діяльності, розроблений і організований для досягнення навчальних цілей упродовж певного тривалого й безперервного часу.

Інформаційні кампанії — комплекс заходів, спрямованих на передачу цільовій аудиторії повідомлення з метою привернути увагу суспільства до проблеми, отримати ресурсну підтримку тощо.

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) — сукупність технологій, що забезпечують фіксацію інформації, її обробку й обмін інформацією (передачу, поширення, розкриття), охоплюють усі види технологій для обробки інформації, які дають можливість представляти будь-який вид інформації (чисел, текстів, звуку, зображення) у цифровому форматі, придатному для зберігання і обробки на комп'ютері.

¹³⁷ Грещак М.Г., Гребешкова О.М., Коцюба О.С. Внутрішній економічний механізм підприємства: навч. посіб. / За ред. М.Г. Грещака; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2001. С. 26.

¹³⁸ Кульман А.М. Экономические механизмы. М.: Прогресс, 1993. С. 12.

Соціальний діалог — система колективних відносин між працівниками, роботодавцями (власниками), їх представниками, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо реалізації трудових та соціально-економічних інтересів сторін шляхом колективних переговорів, консультацій, обміну інформацією, ухвалення спільних рішень, застосування узгоджувальних процедур.

ППП — система відносин між державою та приватними партнерами, у ході реалізації яких ресурси партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі з метою створення (відновлення) нових та / або модернізації (реконструкції) наявних об'єктів, що потребують залучення інвестицій, та використання (експлуатації) таких об'єктів.

Обираючи певні механізми для реалізації політики сталого розвитку необхідно враховувати поєднання інтересів і розподіл сфер відповідальності держави, територій, населення та окремих соціально-демографічних груп, місцевих громад, бізнесу і громадянського суспільства. Використання адекватних механізмів як запоруки успішної реалізації політики сталого розвитку передбачає здійснення моніторингу їх функціонування та досягнення обраних цілей — безперервного спостереження за станом запровадження певних заходів та постійного оцінювання їхніх наслідків. На основі отриманих результатів здійснюється оцінка ступеня результативності певних заходів, зіставлення отриманих результатів із цільовими індикаторами, а також, у разі потреби, їх коригування. Коригування — це механізм зворотного зв'язку, за допомогою якого результати моніторингу та оцінки використовують для ухвалення рішень, він є важливим елементом моделі.

Організаційно-правове забезпечення моделі є однією з важливих підсистем, від якої залежить успішна реалізація цілей і функцій будь-якої системи. Це комплекс заходів з управління функціонуванням системи задля реалізації її цільової функції шляхом регулювання правових, економічних, соціальних та інших чинників. Організаційне забезпечення — узгодження за місцем, часом і метою функціонування окремих суб'єктів та об'єктів соціально-економічної системи, що охоплює сукупність засобів, методів, принципів, суб'єктів та об'єктів управління, та реалізується за схематичним алгоритмом циклу управління. Організаційне забезпечення політики сталого розвитку об'єднує функціональний механізм публічної влади (законодавча влада, центральні та місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування), приватний і громадський сектори.

Органи державної виконавчої влади, відповідальні за реалізацію політики сталого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах,

беруть безпосередню участь у реалізації ЦСР, виконуючи відповідні державні стратегічні документи, до яких має бути імplementовано конкретні ЦСР, та плани заходів з їх реалізації. Безперечно, бюджети різних рівнів мають передбачати для них конкретне фінансування.

За даними Інституту суспільно-економічних досліджень, 81 завдання ЦСР (94 %) повністю або частково враховано в національних стратегічних документах і проєктах документів, що перебувають на різних стадіях затвердження. Загалом немає жодної Цілі, зовсім не відображеної в документах державної політики. Найбільше завдань ЦСР ураховано у Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду на період до 2020 р. — 52 завдання (59 %). Далі — Стратегія регіонального розвитку — 39 завдань, та Стратегія сталого розвитку України на період до 2020 р. — 28. Серед інших документів — Стратегія внутрішньої і зовнішньої політики, Стратегія подолання бідності (до 2020 р.), Національна стратегія у сфері прав людини (до 2020 р.) та Стратегія національної безпеки (до 2020 р.). При цьому найбільша кількість завдань ЦСР урахована у сфері збереження навколишнього середовища, соціального захисту, торгівлі, промисловості та економічного розвитку¹³⁹.

Органом державної виконавчої влади, відповідальним за координацію збирання даних для моніторингу ЦСР, підготовку національних і тематичних доповідей, є Держстат України. Він здійснює збирання даних і розрахунок більшості індикаторів ЦСР — як джерело інформації він зазначений у 14-ти ЦСР. Інші органи влади здійснюють організаційні заходи щодо забезпечення збору інформації за індикаторами ЦСР. Відповідно до сфери діяльності, органи державної виконавчої влади закріплені за відповідними ЦСР і забезпечують інформаційне наповнення індикаторів ЦСР.

Інформаційне забезпечення моделі передбачає формування повноцінної інформаційної бази, необхідної для належного обґрунтування ЦСР і механізмів, а також здійснення моніторингу досягнення ЦСР. Практичне вирішення поставлених завдань для реалізації політики сталого розвитку потребує адекватного інформаційно-аналітичного забезпечення, побудованого на основі застосування комплексного підходу, поєднання даних різних інформаційних джерел, здійснення поглиблених досліджень із ключових питань, визначених у проблемному полі; ідентифікації та оцінювання ризиків і чинників впливу на якість та рівень життя населення, економічний розвиток, соціальну стабільність та екологічну безпеку. Це має створювати надійне підґрунтя для ухвалення рішень та запровадження певних механізмів реалізації політики сталого розвитку.

¹³⁹ Аналіз державних стратегічних документів щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року: Аналітична доповідь / Ін-т суспіл.-екон. дослідж. Київ, 2017. 84 с. URL: http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Report-UKR_Web_Final.pdf

Національна доповідь України з ЦСР описує, як було зазначено вище, 172 індикатори та 86 завдань, розподілені за 17 ЦСР. До цього комплексу індикаторів включено як глобальні показники, адаптовані для застосування з урахуванням національних реалій, так і національні показники, придатні для моніторингу досягнення ЦСР. Існує проблема відсутності даних за деякими індикаторами: кількість індикаторів, що потребують уточнення або очікувані, становить 31. Деякі значення показників взяті за попередній період, тому що на момент написання Національної доповіді “Цілі Сталого Розвитку: Україна” у 2017 р. дані за звітний 2015 р.¹⁴⁰ не були доступними. Певні показники були попередньо розраховані та потребують подальшого уточнення (рис. 2.9). Проблемою є те, що інформація за індикаторами надходить не тільки з періодичної статистики, а й зі спеціальних не щорічних обстежень (наприклад, Мультиіндикаторне кластерне обстеження домогосподарств, МІКС).

Особливої уваги потребує проблема інформаційного забезпечення індикаторів ЦСР, пов’язана з необхідністю проведення нових досліджень. Так, серед показників, що потребують уточнення (31), кількість індикаторів, що потребують нових досліджень, становить 19 (рис. 2.10).

Фінансове забезпечення моделі — це комплекс фінансових методів і важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства, сукупність конкретних форм і методів забезпечення відносин розподілу та перерозподілу, утворення доходів суб’єктів економічної діяльності, фондів



Рис. 2.9. Кількісний розподіл національних індикаторів ЦСР, що потребують уточнення або очікувані

Джерело: складено авторами за даними Національної доповіді “Цілі Сталого Розвитку: Україна” / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 174 с. URL: http://www.idss.org.ua/monografii/2017_SDGs_NationalReport.pdf.

¹⁴⁰ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 174 с. URL: http://www.idss.org.ua/monografii/2017_SDGs_NationalReport.pdf

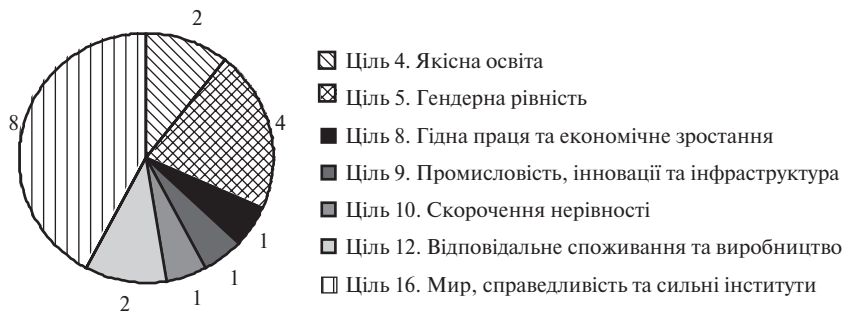


Рис 2.10. Кількісний розподіл національних індикаторів ЦСР, що потребують нових досліджень

Джерело: складено авторами за даними Національної доповіді “Цілі Сталого Розвитку: Україна” / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 174 с. URL: http://www.idss.org.ua/monografii/2017_SDGs_NationalReport.pdf.

грошових коштів, що створюють можливість акумулювати фінансовий потенціал для задоволення соціальних потреб, вирішення екологічних проблем і проблем підвищення ефективності економічної діяльності. Фінансове забезпечення ґрунтується на організаційно-правових положеннях та фінансовій інформації, що забезпечують раціональне використання фінансів для досягнення визначених цілей і завдань¹⁴¹.

Фінансове забезпечення на рівні держави — комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення збалансованого економічного, екологічного та соціального розвитку держави, суспільства, територій, суб’єктів господарювання і населення. Фінансове забезпечення охоплює методичні, організаційні та правові положення і заходи, що визначають функціонування фінансів в економіці держави, їхнє практичне використання для досягнення певних цілей і завдань. Його складовими є система управління фінансами, фінансове планування і прогнозування, фінансове забезпечення, фінансові показники, нормативи, ліміти, резерви. У фінансовому забезпеченні реалізації політики сталого розвитку виокремлено три складових: фінансування за рахунок коштів державного бюджету країни; використання коштів регіональних бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування для ЦСР відповідних територій; залучення для ЦСР позабюджетних коштів шляхом участі у реалізації проєктів бізнесу, громадських структур тощо¹⁴².

¹⁴¹ Кореновський О. Теоретичні основи формування фінансових механізмів сталого розвитку соціально-економічної системи. *Світ фінансів*. 2013. № 1. С. 55—61.

¹⁴² Гончаренко М.В. Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/doc/2/03.pdf>

2.3.3. Взаємозв'язок економічного та соціального у політиці сталого людського розвитку

Сучасний економічний розвиток характеризується диспропорційністю і нестабільністю. Розвиток суспільства став набувати кризового характеру. Не тільки несподівані фінансові кризи, рецесії, банкрутства, зростання безробіття, зниження доходів, економічна неспроможність країн, а й деструкція культури, моральна деградація, посилення протестних настроїв стали ознаками сучасного розвитку подій. Усе наполегливіше звучать і краще політично оформлені заклики до зміни соціального порядку. Концепція сталого розвитку виникла як пошук адекватних відповідей на загрози людству з боку розбалансування базових структур життєдіяльності людини і суспільства. Одним із важливих завдань у цьому контексті є забезпечення інклюзивної комплементарності економічної і соціальної складових розвитку.

Загальною теоретичною основою вирішення цих проблем є розуміння історичної діалектики економічного і соціального. Глобальна економічна криза загострила протиріччя економічного і соціального в суспільному розвитку. Економічне зростання в фундаментальній структурі суспільного розвитку підпорядковано інтересам людини, але в актуальній структурі сучасної кризової динаміки воно підпорядковано фінансово-економічним цілям. Для подолання фінансово-економічних диспропорцій знижуються доходи населення, погіршуються умови життєдіяльності людей. Економічний і соціальний розвиток вступили у відкритий конфлікт, який, однак є лише певною формою взаємодії економічного і соціального у процесі розвитку суспільства.

Ця взаємодія історично проходить ряд етапів. Спочатку соціальні та економічні відносини були неподільно злиті у реальному процесі життєдіяльності суспільства. Відносини з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ у первісних формах суспільства не були відокремлені від відносин людей з приводу них самих, їхнього положення і статусу в суспільстві. Потім у процесі історичного розвитку соціальна сфера виділилася з економічної, зберігаючи внутрішню єдність з нею. Для сучасного етапу характерною є розгорнута взаємодія економічного і соціального як нерозривно пов'язаних і в той же час відносно самостійних сфер.

Історичним підґрунтям розвитку соціалізації економіки є об'єктивна закономірність соціалізації капіталу. Капітал за своєю суттю є вартістю, що приносить додаткову вартість. На ранніх етапах капіталізму прибуток більшою мірою залежав від рівня розвитку засобів виробництва і технологій. Але поступово у виробництві на перший план виходить людина, від освіченості, творчих здібностей, психологічних якостей, настрою якої за-

лежить прибутковість підприємства. Тому розвиток людини, тією мірою, якою він входить в умови підвищення ефективності виробництва, стає предметом турботи самого капіталу. Капітал, таким чином, у власних цілях починає займатися розвитком людини і соціалізацією виробництва. Цим починає активно займатися і держава.

Історично протиріччя економічного і соціального у XX ст. набуло форми боротьби двох соціально-економічних систем: капіталізму і соціалізму. Ця боротьба тривала в різних політичних, економічних, науково-технічних, воєнних та інших формах і впливала на кожну з систем: капітал усе більше включав у себе соціалізацію, а соціалізм все більше допускав розвиток товарно-грошових відносин, які вели до капіталу. Цей процес на межі XX і XXI ст. вийшов на новий рівень, перетворивши протиріччя економічного і соціального із зовнішнього протиборства систем на внутрішнє протиріччя капіталізації та соціалізації у соціально-економічному розвитку держав.

Капіталізація — це багатоаспектний і багаторівневий процес, суттю якого є перетворення вартості, втіленої в різноманітних предметних і соціальних формах, на джерело створення додаткової вартості. А соціалізація економіки пов'язана з підпорядкуванням економічних процесів інтересам розвитку людини. Вона починається зі створення суспільством зовнішніх сприятливих умов для задоволення потреб людей і розвивається в напрямі перетворення людини на головний чинник і результат виробництва.

У процесі ринкової трансформації постсоціалістичних країн соціалізація економіки здійснювалася за інверсійним типом, пов'язаним зі зміною в порядку, а тому і в змісті вирішення соціально-економічних завдань. Класичний тип соціалізації пов'язаний із переходом до постіндустриальної економіки, підвищенням ролі людини, її здібностей і знань у виробництві. Цей процес складається з трьох основних частин: 1) соціалізації власності на засоби виробництва, яка означає подолання відчуженості від них працівників, і полягає в їхній участі у власності за допомогою акцій, у зростанні ролі акціонерних товариств, де працівники є головними акціонерами тощо; 2) соціалізації праці як процесу перетворення праці із засобу заробляння грошей на спосіб самореалізації особистості, її життєвих і творчих можливостей; 3) соціалізації результатів виробництва, що реалізується в перерозподілі ВВП з метою зменшення соціальної нерівності, в розвитку інститутів соціального захисту населення тощо.

В Україні взаємозв'язок капіталізації та соціалізації має суттєві особливості, пов'язані з інверсійним типом переходу до ринкової системи господарювання. У планово-директивній економіці соціалізація була

формою реалізації суспільної власності на засоби виробництва і мала такий самий загальний і формальний характер, як і сама власність. Це полягало у гарантованості для членів суспільства права на працю, певного рівня споживання, безкоштовної (тобто за рахунок суспільства) освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо.

З огляду на те, що соціалізація, властива планово-директивній економіці, значною мірою вже зруйнована, а соціалізація капіталу ще належним чином не сформувалася, виникли великі розриви в соціальній тканині суспільства, проявлені у недостатній соціальній захищеності широких верств населення, в нереалізованості багатьох соціальних гарантій держави. Це створює соціальну напругу і вимагає відповідної соціальної політики.

Протиріччя між тією формою соціалізації, яка була притаманна директивно-плановій економіці (а зараз є переважно зруйнованою), і соціалізацією капіталу, що ще не сформувалася, є важливою рисою інверсійного типу ринкової трансформації, яку не завершено і нині. Недостатня увага до цього процесу призвела до негативних явищ як в економіці, так і в соціальній сфері. Тому в подальшому необхідно звернути особливу увагу на розвиток тих процесів, в яких капіталізація економіки органічно поєднується з процесами соціалізації.

Теоретико-методологічною основою забезпечення сталого людського розвитку може бути концепція спільно-розділеної діяльності. Теоретично і експериментально доведено, що саме така діяльність породжує всі власне людські здібності, а спільно-розділена праця є тією клітиною суспільства, із якої історично розвинулися всі інші економічні та суспільні відносини. Розвиток відносин роздільності втілюється в поділі праці, приватній власності та інститутах ринку, а відносин спільності — в кооперації та усупільненні праці, суспільній власності та інститутах держави. В сучасних умовах інститути ринку і держави є комплементарними. Ринок не може існувати без інституційно-правового забезпечення бізнесової діяльності, грошово-кредитної політики держави тощо, а держава здійснює свою діяльність, використовуючи ринкові відносини (складає бюджет у грошовій формі, здійснює державні закупівлі на ринку тощо). Розвиваються різноманітні форми поєднання функцій держави і ринку, держави і громадянського суспільства (державно-приватне партнерство, співробітництво органів влади з професійними і громадськими організаціями тощо).

Перехід від індустріально-ринкової до інформаційно-мережевої економіки, який уже розпочався, вносить у взаємодію економічного і соціального суттєві зміни. Він робить інформацію панівною формою продукту, на виробництво якого витрачається усе більша частина суспільного

часу. Це докорінним чином змінює відносини власності, форми господарювання і розподілу результатів виробництва. Адже в процесі передачі інформації, її обміну, ніхто нічого не втрачає, а всі тільки збагачуються цією інформацією. Зробити інформацію загальною власністю — значить зробити кожного індивіда її власником. Індивідуальна і загальна (суспільна) власність у цьому випадку діалектично збігаються. Нічого подібного в принципі не може бути з матеріальними благами. Зрозуміло, що функціонування інформаційно-мережевої економіки базується на зовсім інших закономірностях. Але сучасне суспільство намагається регулювати економічні відносини, які виникають із приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання інформації, на основі уявлень і системи категорій, що сформувалися на базі індустріально-ринкового господарства. Така регуляція не може бути адекватною новій економічній структурі, що формується. Це також є чинником, який сприяє майновому розшаруванню членів суспільства і актуалізує питання про співвідношення економічного і соціального у розвитку суспільства і людини.

У сучасному суспільстві взаємозв'язок економічного і соціального розвитку теоретично віддзеркалюється в категорії соціально-економічного розвитку, сутність якого полягає у взаємозалежних процесах економічного і людського розвитку. Економічний розвиток — це економічне зростання, що узагальнено позначається в збільшенні ВВП і в його якісних змінах. Людський розвиток — удосконалення людських якостей (здібностей) і поліпшення умов життєдіяльності людини. Кожна з цих складових та їх єдність можуть бути деталізовані та представлені інтегральними критеріями (наприклад, ВВП, індекс людського розвитку, індекс інклюзивного розвитку), так і системою диференційованих показників. Будь-яка складова має об'єктивно зумовлене місце, відіграє специфічну роль і має певну вагу в загальному процесі розвитку.

Політика сталого людського розвитку повинна забезпечувати інклюзивну комплементарність економічної та соціальної систем. Це означає, що вона має бути спрямована на таку взаємодію економічної та соціальної систем, в якій кожна є відносно самостійною, але тісно пов'язаною з іншою і включеною в неї своїми обмеженнями і критеріями. Завдання економічного розвитку можуть вирішуватися тільки такими засобами, які не знижують жодний із параметрів людського розвитку, а завдання соціального розвитку вирішуються у такий спосіб, який не впливає негативно на економічний розвиток. Такому підходу відповідає механізм ухвалення рішень, який базується на системі вимог і критеріїв щодо соціально-економічних наслідків запроваджуваних заходів. Створення такої системи критеріїв і механізмів ухвалення рішень є актуальним суспільним завданням.

2.3.4. Роль інформаційно-комунікаційних технологій у забезпеченні політики сталого розвитку

Інформаційна глобалізація є однією з основних характеристик сучасного світу. Поширення та стрімкий розвиток ІКТ набуває сьогодні характеру світової інформаційної революції, що справляє значний вплив на економіку, політику, управління, науку, культуру країн. ІКТ — це різноманітні засоби створення, фіксації, переробки та поширення інформації, ефективне застосування яких визнано сьогодні невід’ємною складовою ЦСР.

ІКТ відіграють вагомую роль у системах державного управління розвинутих країн. Важливим завданням для управлінського персоналу стало опанування сучасних підходів щодо збору, опрацювання й оперативного використання інформації, методів і засобів їх підтримки та оновлення. Не менш вагомий вплив ІКТ має і на інші сфери суспільного життя громадянина: надання можливостей рівного доступу до якісної освіти (сприяння розвитку особистості); надання можливості дистанційної роботи і участі у житті країни; можливості розвитку власного бізнесу; впливу на своє життя.

Упровадження ІКТ практично в усі сфери діяльності призвело до формування єдиного інформаційного простору. Прискорення темпів створення і поширення інформації, з одного боку, допомагає реалізовувати інтелектуальний потенціал у вигляді інновацій, а з іншого — підвищує вимоги до стану інформаційної інфраструктури, що об’єднує комп’ютери, лінії зв’язку та інформаційні ресурси. Відбувається стрімкий розвиток інформаційної індустрії в цілому та світового ринку інформації, зокрема, в останні роки. Ніколи раніше інформаційні та комунікаційні технології не розвивалися настільки швидко ¹⁴³.

Всесвітній економічний форум (*World Economic Forum*) опублікував Індекс мережевої готовності (2014) ¹⁴⁴, що характеризує рівень розвитку ІКТ у світі та його вплив на державну конкурентоспроможність. У цьому дослідженні наголошено, що існує тісний зв’язок між розвитком ІКТ і економічним благополуччям, оскільки ІКТ відіграють сьогодні провідну роль у розвитку інновацій, підвищенні продуктивності і конкурентоспроможності, диверсифікують економіку, тим самим сприяючи підвищенню рівня життя людей.

На мікроекономічному рівні нові аналітичні дані вказують на вплив, який ІКТ можуть чинити на зростання доходів бідних верств населення,

¹⁴³ Безугла К.О. Інформаційно-комунікаційні технології як фактор інноваційного розвитку економіки. *Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем*. 2013. № 18. С. 42—55.

¹⁴⁴ Всемирный Экономический Форум: Индекс сетевой готовности 2014 года. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/24/6750>

що перебувають у нижній частині економічної піраміди. У країнах, що розвиваються, ІКТ найбільше представлені мобільними телефонами. Це “мобільне диво” сприяє зростанню доходів, оскільки телефони використовують не лише для спілкування і обміну інформацією, а й в освітніх цілях (для отримання навчальних матеріалів) і як пристрої для виконання фінансових транзакцій і накопичення заощаджень¹⁴⁵.

ІКТ не тільки вирішили проблеми географічної ізоляції, а й спростили системи обміну інформацією, грошових переказів тощо. З’явилося безліч інструментів, без яких зараз важко уявити наше життя. Протягом останніх років відбулося визнання ІКТ-індустрії важливою ланкою економічного зростання країн. ІКТ сьогодення стали основою майже кожного сектору світової економіки, що призвело до розширення економічних можливостей компаній та організацій завдяки послугам і продуктам цієї галузі. Розширення компаній, відповідно, збільшує занятість і благополуччя населення. Згідно з результатами досліджень компанії *Gemius* (2017)¹⁴⁶, в Україні інтернет-користувачів налічувалось близько 22 млн осіб, включаючи використання усіх платформ — персональний комп’ютерів, мобільних телефонів, планшетів. Це значний результат порівняно із 2007 р., коли користувачів Інтернету було близько 9 млн.

Завдяки впливу ІКТ відбуваються значні зміни в структурі та формах зайнятості, підвищується мобільність робочої сили, зростають потреби у підвищенні ефективності праці та виникає нова, дистанційна, форма нестандартної зайнятості. Відповідно до результатів соціологічного дослідження, виконаного *GFK* Україна у 2016 р., 21 % підприємств в Україні використовують дистанційну форму зайнятості. Віковий розподіл дистанційно зайнятих виглядає так: 40 % від загальної кількості дистанційних співробітників становлять особи віком 25—33 роки, 42 % — 33—42 роки, 10 % — 18—25 років. Дистанційна форма зайнятості має переваги: зниження затрат на оренду офісу, оснащення робочого місця, можливості географічного розширення найму співробітників, залучення висококваліфікованого спеціаліста, залучення фахівців на тимчасовій основі.

Дистанційна зайнятість на міжнародному ринку трудових ресурсів є досить новою формою працевлаштування, яка здолала тернистий шлях від моменту популяризації та підтримки з боку законодавства, до моменту її законодавчого закріплення та фактично віднесення до традиційних форм зайнятості¹⁴⁷. Цьому сприяли й об’єктивні економічні причини

¹⁴⁵ Информационное неравенство. URL: http://studopedia.su/5_44949_informatsionnoe-neravenstvo.htm

¹⁴⁶ Інтернет-аудиторія України в лютому. URL: <http://www.gemius.com.ua/vse-stati-dljachtenija/internet-auditorija-ukrainy-v-ijune.html>

¹⁴⁷ Минаева В.Н. Гуманитарные аспекты внедрения HR-технологий. Модернизация экономики и глобализация: Междунар. науч. конф. (1—3 апр. 2008 г.). 2008. № 9. Кн. 2. С. 106—117.

розвитку (зокрема, світова нафтова криза), і намагання засновників цієї концепції її популяризувати (перша національна конференція з телероботи — США, 1982 р.), і процес поширення в інших країнах (відкриття телецентрів у Швеції та Швейцарії, запровадження дистанційної мобільної роботи для японського підрозділу компанії *IBM*).

Завдяки електронній дистанційній роботі істотно збільшується обсяг зайнятості за інтернет-спеціальностями. Україна цілком конкурентоспроможна на світовому ринку в галузі програмування та має можливості розвивати наявний потенціал, що дасть змогу багатьом кваліфікованим спеціалістам залишатися на батьківщині.

Результати соціологічного дослідження “Цінності української молоді—2016”¹⁴⁸ свідчать, що 12,8 % молодих осіб, які послуговувались Інтернетом, використовували його з метою отримання грошей. Зокрема, для діяльності з продажу чи перепродажу речей (51,0 % із тих, хто здійснював діяльність у Інтернет, за яку отримував гроші). Серед інших видів робіт — розробка програм, сайтів тощо (17,9 %) і робота з текстами (15,9 %). Тільки 18,0 % серед тих, хто користувався Інтернетом, самі платили гроші за власну діяльність. Українська молодь у повсякденному житті досить активно використовує засоби ІКТ. Так, упродовж останніх семи днів до моменту опитування 86,3 % респондентів користувалися комп’ютером чи ноутбуком, 91,5 % — користувалися Інтернетом, 94,4 % — щоденно користуються мобільним телефоном чи смартфоном¹⁴⁹.

Використання ІТ на різних рівнях навчально-виховного процесу як інструмента реалізації інноваційних педагогічних ідей зумовлено сучасними тенденціями інформатизації, масової комунікації та глобалізації суспільства. Суспільство змінює вимоги до якості “кінцевого результату” навчального процесу. Комп’ютеризація навчального процесу визначена головним напрямом підвищення якості та доступності освіти. Тому цій проблемі приділяють увагу як на рівні центральних органів управління освітою, так і на рівні закладів освіти. На менш гостро стоїть проблема розробки, створення та впровадження розвиткових освітніх програм, які сприятимуть адаптації учнів / студентів до життя в інформаційному суспільстві.

Протягом останніх років усе популярнішою стає дистанційна форма навчання. Однак провідні українські заклади вищої освіти (ЗВО) ставляться до дистанційної форми навчання без особливого ентузіазму: лише дев’ять ЗВО пропонують таку можливість, до того ж не за всіма спеціальностями. Проте дистанційне навчання можна розпочати і після школи, і

¹⁴⁸ Цінності української молоді / Міністерство молоді та спорту України URL: dsmsu.gov.ua/media/2016/.../Zvit_doslidjennya_2016.pdf

¹⁴⁹ Там само.

вже маючи освіту — для отримання ступеня спеціаліста, магістра або заради другого диплома.

Освіта спрямована на перспективи розвитку суспільства, тому в сучасній освіті необхідно застосовувати найновітніші інформаційні технології. Масове впровадження ІКТ в освітню сферу надає пріоритетності проблемі комп'ютеризації закладів освіти. Розвиток і впровадження ІКТ спрямовані на їх комплексне інформаційно-ресурсне й методичне забезпечення.

Актуальною та важливою для України є проблема охорони навколишнього середовища, оскільки територія України має офіційно визнаний міжнародний статус зони “екологічного лиха”. Це стало результатом концентрування на території держави екологічно найбрудніших хімічних, металургійних, гірничодобувних підприємств, атомних, теплових та гідроелектростанцій, які задля заощадження коштів вводились в експлуатацію без використання систем очищення й утилізації. Страшної шкоди навколишньому середовищу України завдала і аварія на Чорнобильській АЕС.

ІКТ можуть справляти як позитивний, так і негативний вплив на навколишнє середовище. Наприклад, ці технології є важливими складовими рішень у сфері клімату та підтримки сталості: ІКТ допомагають рухатися в напрямі “зеленої” економіки шляхом підвищення енергоефективності та економії природних ресурсів; за допомогою нових технологій можна здійснювати моніторинг змін, що відбуваються у навколишньому середовищі, боротися зі зміною клімату й реагувати на стихійні лиха. Негативним аспектом використання ІКТ та збільшення кількості електронних пристроїв вважають загрозу здоров'ю людини та стійкості навколишнього середовища внаслідок збільшення електронних відходів. За результатами оцінки Університету ООН, 2014 року в світі було вироблено 42 млн т електронних відходів, із яких 6 млн т припадають на ІКТ. Основними джерелами відходів електронної продукції є США, Китай, Японія, Німеччина, Індія.

ІКТ можна використовувати у сфері енергозбереження та раціонального використання енергоресурсів для забезпечення індикації та контролю. Вони також можуть допомогти оптимізувати енергоспоживання за рахунок підвищеної ефективності, підтримуваної за допомогою вдосконалених інтелектуальних пристроїв та інформаційних систем обслуговування інфраструктурних і виробничих секторів. ІКТ сприятимуть змінам у поведінці споживачів і зменшенню обсягу шкідливих викидів.

Важливим елементом розвитку ІКТ в Україні є запровадження електронного урядування, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Також цей спосіб організації державного управління шляхом

використання глобальної та локальних інформаційних мереж дає змогу громадянам та юридичним особам, неурядовим організаціям звертатися до органів державної влади у віддалений спосіб та у режимі реально-го часу, що значно спрощує процес комунікації. Розвиток електронного урядування сприяє формуванню держави, налаштованої на забезпечення вільної реалізації прав і свобод громадян.

Поширення ІКТ відкриває величезні можливості для досягнення ЦСР і, в той же час, може посилити глобальні ризики, пов'язані з цифровими загрозами та впливом електронної продукції на навколишнє середовище.

Забезпечити сталий розвиток суспільства неможливо без високого ступеня його інформатизації. Тільки значне підвищення рівня інформатизації та інтелектуалізації суспільства, послідовні зміни та впровадження новітніх технологій у всіх сферах життєдіяльності допоможуть гармонійно й ефективно перейти до нового рівня розвитку суспільства — інформаційного суспільства. У процесі переходу до інформаційної спільноти відбудуться значні зміни в економічній системі, для яких характерні зростання та розвиток інформаційно-комунікаційної галузі на рівні національної та світової економіки.

Завдання розвитку ІКТ в Україні безпосередньо відображені у ЦСР 9 “Промисловість, інновації та інфраструктура”¹⁵⁰. Зокрема, серед основних завдань щодо її досягнення є такі:

- розвивати якісну, надійну, сталу та доступну інфраструктуру, яка базується на використанні інноваційних технологій, у тому числі екологічно чистих видів транспорту;
- забезпечити доступність дорожньо-транспортної інфраструктури, яка базується на використанні інноваційних технологій, зокрема через розширення форм участі держави у різних інфраструктурних проєктах;
- сприяти прискореному розвитку високо- та середньотехнологічних секторів переробної промисловості, які формуються на основі використання ланцюгів “освіта — наука — виробництво” та кластерного підходу за напрямками: розвиток інноваційної екосистеми; розвиток ІКТ; застосування ІКТ в агропромисловому комплексі, енергетиці, транспорті та промисловості; високотехнологічне машинобудування; створення нових матеріалів; розвиток фармацевтичної та біоінженерної галузей;

¹⁵⁰ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 174 с. URL: http://www.idss.org.ua/monografii/2017_SDGs_NationalReport.pdf

- забезпечити доступність Інтернету, особливо у сільській місцевості.

Реалізація решти цілей передбачає розвиток ІКТ як засобу, що сприяє їх досягненню. Надто важливим є розвиток ІКТ для цілей соціальної спрямованості, а саме у системі охорони здоров'я та соціального захисту (забезпечуватиме підвищення ефективності управлінських та лікувально-діагностичних рішень, покращить якість соціального обслуговування населення), освіти (зокрема щодо створення у школах сучасних умов навчання, включаючи інклюзивне, на основі інноваційних підходів).

Розглядають два підходи до застосування ІКТ: прямий — призначений для безпосереднього зв'язку кінцевих користувачів із постачальниками послуг; і непрямий або допоміжний підхід — використовують для розвитку політики, інфраструктури, систем підтримки, що є корисним для кінцевих користувачів.

ІКТ і зменшення бідності. Розвиток ІКТ усе більше пов'язується із розвитком соціально-економічного потенціалу держави. Цей факт підтверджений прикладом країн, де пріоритетний розвиток ІКТ забезпечив стабільне економічне зростання, яке сприяло скороченню бідності населення (Сінгапур, Фінляндія, США, Японія, Ізраїль та ін.). Вагомого значення для вирішення питань бідності в Україні набуває створення ефективних систем на базі ІКТ. Прикладом такої суспільної програми є започаткування створення загальнодержавного реєстру вакансій із вільним онлайн доступом та актуалізацією в режимі реального часу. Створення нових робочих місць, забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працездатного населення може значно зменшити рівень бідності в Україні.

Ще одним із засобів зниження бідності населення в Україні є надання громадянам соціальної підтримки у формі грошової та натуральної допомоги. 2016 року територіальними центрами соціального обслуговування було виявлено 598 650 громадян, які потребували такої підтримки¹⁵¹. Забезпечення прийому громадян, які звертаються за призначенням соціальної допомоги в органи праці та соціального захисту населення за принципом “єдиного вікна”, на базі ІКТ спрощує процедуру отримання соціальної допомоги. Забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи соціального захисту та єдиної бази даних одержувачів соціальної допомоги створить можливість ефективнішого управління та планування у сфері соціального захисту для органів влади.

¹⁵¹ Цілі Сталого Розвитку для України: регіональний вимір: аналітична доповідь / ДУ “Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України”. Львів, 2018. 90 с. (Серія “Проблеми регіонального розвитку”).

ІКТ і подолання голоду. Упровадження нових машин і технологій у сільському господарстві розширює шлях ефективного використання трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. ІКТ успішно застосовують для моніторингу стану посівів і навколишнього середовища, підвищення ефективності каналів постачання продовольства. Все це сприяє нарощуванню обсягів виробництва сільськогосподарської продукції для задоволення в повному обсязі потреб населення за обмеженого використання ресурсів суспільства. 2017 року Міжнародний союз електрозв'язку (*International Telecommunication Union*) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (*Food and Agriculture Organization*) розпочали активну співпрацю зі стимулювання інновацій у сфері ІКТ у сільському господарстві.

ІКТ та охорона здоров'я. Сучасні ІКТ використовують на всіх етапах охорони здоров'я — від медичних досліджень до надання послуг. Інформація, яку отримують у таких дослідженнях, має великі обсяги, а її обробка неможлива без використання спеціального програмного забезпечення. Вже стали доступними: використання електронної медичної картки; *sms*-інформування про результати зданих до лабораторій аналізів з подальшим їх переглядом у інформаційній системі лабораторії; дистанційна фіксація і транслявання фізіологічних параметрів; можливість комп'ютерного імітування складних біологічних процесів; *3D* моделювання тканин і органів; об'єктивна оцінка для діагностики та інтерпретації даних; прогнозування перебігу захворювань і ускладнень; моніторинг перебігу захворювань і планування лікувально-діагностичного процесу. Всі ці переваги використання ІКТ відчувають не тільки отримувачі медичних послуг, а й медичний персонал, робота якого стала зручнішою і ефективнішою. Усе більшого поширення набувають інформаційні додатки системи охорони здоров'я, мобільні девайси і мобільні діагностичні пристрої. Наразі існує можливість завантажити у свій смартфон чи планшет додатки для моніторингу життєво важливих показників. У майбутньому розглядається можливість використання медиками та пацієнтами діагностичних пристроїв у смартфонах і планшетах. Медичний персонал матиме можливість надавати допомогу, використовуючи власні мобільні пристрої, переглядаючи кардіо- або енцефалограми пацієнта, результати лабораторних досліджень, отримувати документи, замовляти необхідні ліки за електронним рецептом (*ePrescription*). Однак використання ІКТ вимагає ретельного ставлення до підготовки медичного персоналу, організації структури медичної допомоги і управління нею.

ІКТ та якісна доступна освіта. Залучення ІКТ у навчальний процес створює умови для повного оновлення змістовно-цільових та технологічних сторін навчання. Завдяки засобам ІКТ змінюється схема передачі знань і методи навчання, таким чином ІКТ впливають на якість навчаль-

ного процесу та якість освіти в цілому. Цього навчального року стартував проєкт “Нова українська школа”, який є ключовим у реформі освіти України. Проєкт передбачає певні норми стосовно дидактичного матеріалу, мультимедійного обладнання, комп’ютерної техніки. Запровадження ІКТ у початковій школі стало необхідністю сьогодення, оскільки на цьому етапі навчання закладаються базові знання та навички. Вчителі, викладачі розробляють і застосовують для уроків і лекцій електронні презентації, віртуальні демонстрації, інші наочні матеріали, що містяться, наприклад, у різних електронних енциклопедіях.

Розвиток і розповсюдження ІКТ стимулювали виникнення дистанційної форми навчання, для якої важливого значення набуває потенціал матеріально-технічної бази навчального закладу, оскільки основний засіб викладання — це електронні лекції. Навчальний матеріал лекцій може бути представлений у вигляді тексту, озвучений і доповнений відеоматеріалами (відеолекції, слайди-лекції), до того ж студент матиме змогу переглянути їх самостійно в зручний для себе час і у властивому його темпераменту ритмі. Застосування ІКТ відкриває широкі можливості для покращення якості освіти, її доступності для дітей з особливими потребами, сприяє рівному доступу до інформації та освітніх послуг, повноцінній та плідній суспільній інтеграції¹⁵². Отже, сучасні засоби телекомунікації дають можливість значного поширення нових освітніх форм, зокрема інклюзивної та дистанційної освіти.

ІКТ та гендерна рівність. У сучасному світі ІКТ стає основним інструментом соціальної участі й економічного виробництва. Жінки, не маючи рівного із чоловіками доступу до використання ІКТ, не мають можливості реалізуватися. ІКТ здатні перетворити гендерні нерівності на ресурси та можливості, їм належить вагомий внесок у економічний, політичний, соціальний розвиток жінок. Так, наприклад, жінки активно залучені до електронної комерції, навчаються дистанційно, користуються послугами електронного управління.

ІКТ і забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх. Вирішення проблем забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів можливе тільки за умови використання ІКТ, шляхом упровадження електронних систем управління водними ресурсами та електронних систем контролю за якістю води, впровадженням нових технологій водопідготовки та очищення стічних вод, заміни наявних водовитратних технологій на нові з використанням замкнених циклів водокористування.

¹⁵² ICTs in Education for People with Special Needs: specialized training course. Moscow: UNESCO Institute for Information Technologies in Education. 160 p. URL: <http://iite.unesco.org/pics/publications/en/files/3214644.pdf>

ІКТ і недорога та чиста енергія. ІКТ виконують важливу роль у забезпеченні переходу на джерела енергії з нульовим рівнем вуглецю. Перехід можна здійснити двома шляхами: підтримки інновацій, розроблених у результаті науково-дослідної діяльності в галузі енергетики і оптимальної експлуатації природних джерел енергії, підключених до мереж електропостачання. Коливання у виробництві енергії можна “згладити” за допомогою ІКТ через перемикання попиту з часу доби, коли електрики бракує і її постачають за високим тарифом, на той час доби, коли електрики достатньо і вона коштує менше. Також побутові прилади, оснащені ІКТ, поряд із “розумними” лічильниками можуть змінити характер потреби в електроенергії, тобто організувати споживання в періоди найвищого виробництва електрики від енергії вітру чи сонця. Розробляти і вдосконалювати екологічно чисті джерела енергії вченим допомагає програмне забезпечення. Так, вчені застосовують комп’ютерне моделювання для вдосконалення сплавів, потрібних для виробництва сонячних фотоелектричних батарей.

ІКТ і гідна праця та економічне зростання. Протягом останніх років відбулося визнання ІКТ-індустрії як важливої ланки економічного зростання країн. ІКТ стали основою майже кожного сектору світової економіки, що допомогло розширювати економічні можливості компаній та організацій завдяки послугам і продуктам даної галузі. Розширення компаній, у свою чергу, збільшує занятість і статки населення. Встановлено залежність між конкурентоспроможністю економіки та здатністю використовувати нові технології. Оскільки ІКТ сприяють науково-технічному прогресу та впровадженню нових винаходів, що покращує якість продукції, то компанії отримують перевагу у якості своїх товарів над іншими, а це забезпечує їм зовнішню конкурентну перевагу. Ще однією перевагою використання ІКТ є формування доданої вартості: ІКТ є “гарантом” успіху у бізнесі, тому підприємства все більше інвестують в ІКТ задля підтримки конкурентоспроможності, особливо на міжнародній арені. Під впливом ІКТ відбуваються зміни ринку праці: розширюється ринок електронних послуг, зростає кількість фахівців у сфері інформаційних технологій, стрімко розвивається електронна інфраструктура ринку праці тощо.

ІКТ і зменшення нерівності. Високий рівень бідності, нерівний доступ до базових потреб життєзабезпечення та соціальних послуг потребують запровадження політики, в основі якої лежатимуть принципи всезагальності. Вже неможливо без використання ІКТ уявити вирішення таких складних завдань як забезпечення усім верствам населення доступу до основних життєвих благ — якісної загальної та професійної освіти, якісних медичних послуг, безпечного екологічного середовища; запровадження ефективної системи адресної соціальної підтримки; підвищення рівня конкурентоспроможності населення на ринку праці.

ІКТ і сталий розвиток міст і громад. Проблема забезпечення сталого розвитку міст набула особливої гостроти з огляду на соціально-економічну кризу, складне екологічне становище, нераціональне використання екологічних та економічних ресурсів. На часі реалізація концепції “розумного міста”, в основу якої покладено шість критеріїв: розумна економіка, розумна мобільність, розумне довкілля, розумні люди, хороше життя, розумне урядування. Вони втілюються за допомогою “розумних технологій” із використанням ІКТ. В Україні активно реалізується електронне урядування, що має вагомі переваги: значно спрощено процедуру надання адміністративних послуг громадянам; покращено комунікацію між громадянами та органами влади; зростає прозорість ухвалення рішень місцевої влади. Для вирішення проблем сучасних міст розробляють і тестують програми “розумного міста”, що зберігають і обробляють дані, отримані від громадян і різноманітних пристроїв, для моніторингу й управління транспортними системами, електростанціями, мережами водопостачання, поводження з відходами, правоохоронними органами, інформаційними системами, школами, бібліотеками, лікарнями та іншими громадськими послугами.

ІКТ та раціональна модель споживання і виробництва. Накопичення відходів виробництва і споживання стало однією з провідних загроз екобезпеки. В Україні вкрай недостатньо впроваджуються сучасні технології залучення відходів до господарського обігу, практично не використовуються позитивний міжнародний досвід у сфері поводження з відходами і регулювання обігу небезпечних речовин¹⁵³. Досвід країн ЄС свідчить, що запровадження сучасних технологій виробництва з використанням ІКТ допомагає вирішити проблеми зменшення обсягу викидів, скидів забруднювальних речовин, утворення промислових відходів шляхом упровадження ресурсощадних і безвідходних технологій у всіх сферах господарської діяльності. Для досягнення ЦСР не менш важливо донести до громад інформацію щодо відповідального споживання та виробництва. Швидко і масове поширення просвітницької інформації можна забезпечити за допомогою ІКТ. Досить важко оцінити прямий вплив ІКТ на відповідальне споживання та виробництво, оскільки він має вторинний характер.

ІКТ і боротьба зі зміною клімату. Світова спільнота розглядає ІКТ як інструмент, що допомагає обмежувати викиди парникових газів шляхом розробки і впровадження більш енергоефективних пристроїв і мереж, безпечної утилізації обладнання в кінці його життєвого циклу. Підприємці співпрацюють з державними та комерційними організаціями в розроб-

¹⁵³ Вергун О.М., Іванюта С.П. Проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами та шляхи їх вирішення. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1386/>

ці та запровадженні “зелених” стандартів ІКТ, що забезпечують екологізацію економіки, розробку методик оцінки впливу ІКТ на навколишнє середовище. За рахунок розвитку нових технологій одночасно вирішуються завдання екології й економічного зростання. Використання ІКТ є дуже важливим для моніторингу погоди, зменшення виникнення ризику стихійного лиха. Географічні інформаційні системи забезпечують збір, обробку, відображення і поширення даних, інтеграцію даних і знань про територію для їх ефективного використання та управління навколишнім середовищем і територіальною організацією суспільства.

ІКТ і збереження екосистем моря й суші. У багатьох країнах для вирішення екологічних проблем застосовують аерокосмічні методи, що дають змогу оцінити динаміку процесів у регіональному чи локальному масштабі. Важливого значення для екологічного управління та прогнозування набуває математичне моделювання, що допомагає розглядати різні варіанти прогнозів.

ІКТ, мир, справедливість і сильні інститути. Важливим напрямом профілактичної діяльності щодо протидії насильству є просвітницька діяльність, ефективність і доступність якої досягається за допомогою ІКТ (наприклад, залучення засобів масової інформації до просвітницьких кампаній).

В Україні для боротьби з корупцією розроблено та запроваджено систему електронних закупівель *ProZorro*. Веб-портал забезпечує відкритий доступ до бази тендерів всім громадянам України, а не лише учасникам тендерів. Таким чином процес використання державних коштів стає прозорим та ефективним, а корупційні схеми в державних закупівлях неможливими. Для забезпечення доступу до безкоштовної правової допомоги громадянам у цивільних та адміністративних справах створено веб-сайт загальнонаціонального просвітницького проєкту Міністерства юстиції України “Я маю право!”. Другим етапом розвитку системи надання безкоштовних правових послуг регіональних центрів стало створення довідково-інформаційної платформи правових консультацій *Wiki Legal Aid*, що дає можливості громадянам (передусім, уразливих категорій) отримати актуальні вичерпні правові консультації та сприяє посиленню їхньої правової спроможності та обізнаності.

ІКТ і партнерство в інтересах сталого розвитку. Важливого значення для реалізації ЦСР набуває партнерство зі створення фізичної інфраструктури, необхідної для надання інтернет-послуг у важкодоступних районах та для населення, яке перебуває в складному становищі (так, проєкт *Word e-Inclusion* забезпечує інтернет-послугами сільських мешканців усього світу), зміцнення співпраці з міжнародними організаціями та компаніями, які розробляють і впроваджують новітні ІКТ.

Міжнародна торгівля завдяки використанню ІКТ отримала вагому перевагу — прямі продажі з мінімальною кількістю посередників, що значно прискорює торгівлю та скорочує трансакційні витрати. Використання ІКТ дає можливість установлювати конкурентні ціни. Для забезпечення ефективного розвитку експорту в Україні є потреба у створенні цілісної мережі інституцій з підтримки торгівлі на базі єдиного інформаційного центру, з функціонуванням єдиного веб-порталу для експортерів.

ІКТ містить величезний потенціал для економічного зростання, досягнення соціальної справедливості та згуртованості, раціонального природокористування. Саме тому створення сучасної ІКТ-інфраструктури є пріоритетним завданням, що потребує взаємодії органів державної влади та підприємницького сектору.

РОЗДІЛ 3. ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ І СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ОКРЕМИХ СЕКТОРАХ

3.1. Оцінка збалансованості економічної ефективності і соціальної справедливості в промисловості України

3.1.1. Соціально-економічні ознаки кризового стану промисловості України

Аналіз соціально-економічних показників розвитку промисловості показав досить суттєве їх погіршення протягом останніх років (2010—2015). Так, індекс промислової продукції (у відсотках до попереднього року) у 2010—2011 рр. показував значні темпи росту після кризового періоду (2009 р. — 78,1%), відповідно 112,0 % і 108,0 %, то у 2012—2015 рр. відбувалось його щорічне падіння, а саме, у 2012 р. — 99,5 %, 2013 — 95,7, 2014 — 89,9, 2015 — 87,0 % (рис. 3.1).

Характерними особливостями промислового виробництва за аналізований період є скорочення питомої ваги переробної промисловості — на 3,3 %, з 67,4 % в 2010 р. до 64,1 % в 2015 р., яка формує значну внутрішню валову додану вартість у галузі, та збільшення частки постачання



Рис. 3.1. Динаміка деяких показників розвитку промисловості в 2010—2015 рр.



Рис. 3.2. Питома вага продукції окремих галузей промисловості в загальному обсязі промислової продукції України в 2015 р.

електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря — на 3,1 %, з 20,8 % в 2010 р. до 23,9 % у 2015 р., на фоні стрімкого зростання ціни на газ та енергоносії, при цьому частка добувної промисловості в структурі галузі залишилася практично незмінною і становить 10,8 % в 2015 р. (табл. 3.1).

Найбільшими у структурі обсягів промислової продукції України за результатами 2015 р. залишаються такі види переробної галузі, %: виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів — 22,4, металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів — 15,7, машинобудування — 6,5 (рис. 3.2).

Відсутність позитивних зрушень у промисловості України нерозривно пов'язана із тривалим процесом скорочення індексу капітальних інвестицій (% до попереднього року), який із поступового щорічного збільшення темпів після кризового періоду (2008—2009 рр.) у 2011—2013 рр., а саме, у 2011 р. — 141,6 %; 2012 — 107,5; 2013 — 100,3, переріс у значне падіння протягом останніх двох років: 2014 — 74,3; 2015 — 80,1 %.

Однією із головних проблем галузі є високий рівень зносу основних фондів, який 2015 року склав 76,9 %, і стрімко зростає щороку в усіх секторах промисловості. Перспективи оновлення його практично відсутні. Наприклад, у добувній промисловості і розробленні кар'єрів ступінь зносу збільшився на 10,1 % (47,8 % в 2010 р. до 57,9 % в 2015 р.); переробній

Таблиця 3.1

Загальні економічні показники розвитку промисловості в Україні за 2010—2015 рр.

Показник	Роки							Зміни за період 2010—2015 (2010—2014)	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		%	(+, −)
ВВП (у факт. цінах), млн грн	244167	286843	305688	295253	325242	397568		162,8	153401
Структура ВВП за виробничим методом, %									
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	26,0	29,6	26,7	27,5	24,3	23,9		x	−2,1
Переробна промисловість	58,4	53,9	56,9	55,9	59,7	60,1		x	1,7
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	12,4	13,9	14,2	14,3	13,8	13,6		x	1,2
Водопостачання; каналізація, відходи	3,2	2,5	2,2	2,2	2,2	2,4		x	−0,8
Структура ВВП за розподільчим методом, %									
Оплата праці найманих працівників	63,4	65,2	66,1	66,4	59,8	x		x	−3,6
Податки за винятком субсидій на виробництво та імпорту	−1,2	−0,8	−6,1	−2,8	−3,2	x		x	−2,0
Валовий прибуток, змішаний дохід	37,8	35,6	39,9	36,4	43,3	x		x	5,6
Виробництво та розподіл ВВП (у факт. цінах), млн грн									
Випуск	1054124	1282848	1296608	1222861	1303740	x		123,7	249616
Проміжне споживання	803350	988781	983043	919775	978498	x		121,8	175148
ВДВ	250774	294067	313565	303086	325242	x		129,7	74468
Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн грн	1043110,8	1305308,0	1367925,5	1322408,4	1428839,1	1776603,7		170,3	733492,9
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів, %	10,0	11,0	10,5	11,5	10,8	10,8		x	0,8
Переробна промисловість, %	67,4	65,3	63,7	61,8	63,2	64,1		x	−3,3

Закінчення табл. 3.1

Показник	Роки							Зміни за період 2010–2015 (2010–2014)	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%	(+, –)	
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, %	20,8	22,1	24,4	25,2	24,6	23,9	x		3,1
Водопостачання; каналізація, відходи, %	1,8	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	x		–0,6
Індекс промислової продукції (% до попередн. року)	112,0	108,0	99,5	95,7	89,9	87,0	x		–25,0
Капітальні інвестиції (у фактичних цінах), млн грн	56725,0	89146,0	103473,0	105594,0	86242,0	87656,0	154,5		30931
Індекс капітальних інвестицій (% до попередн. року)	x	141,6	107,5	100,3	74,3	80,1	x		–61,5
Основні засоби, млн грн	1101199	1116367	1603646	1749110	1937821	3842517	348,9		2741318
Ступінь зносу основних засобів в промисловості всього, %	63,0	56,8	57,3	56,9	60,3	76,9	x		13,9
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів, %	47,8	56,3	54,1	57,1	65,3	57,9	x		10,1
Переробна промисловість, %	66,8	56,8	57,2	50,1	56,9	75,8	x		9,0
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, %	60,7	57,0	58,4	61,9	61,4	82,6	x		21,9
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами, %	x	x	x	59,3	57,6	62,0	x		x
Рентабельність операційної діяльності, %	3,5	4,7	3,4	3,0	1,6	0,9	x		–2,6
Фондовіддача в промисловості (розрахунок)	1,0	1,1	0,8	0,7	0,7	x	70,0		–0,3
Фондоємність в промисловості (розрахунок)	1,0	0,9	1,2	1,4	1,5	x	150,0		0,5

Примітка. Дані за 2010–2014 роки наведено без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополь, за 2015 рік — також без частини зони проведення ООС.

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

промисловості — на 9,0 % (з 66,8 до 75,8 % відповідно); постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря — на 21,9 % (з 60,7 до 82,6 % відповідно). Застарілість обладнання і основних засобів у сфері водопостачання, каналізації, поводження з відходами також перебуває на високому рівні і становила у 2015 р. 62,0 %.

У результаті промислова галузь України залишається низькорентабельною з високим рівнем фондоемності. Показники продовжують щороку стрімко падати: рентабельність операційної діяльності за 2015 р. становила 0,9 % і зменшилась на 2,6 % проти 2010 р. (3,5 %); фондівіддача у 2014 р. склала 0,7 % і зменшилась на 0,3 % проти 2010 р. (1,0 %); фондоемність — 1,5 % у 2014 р. і збільшилась на 0,5 % проти 2010 р. (1,0 %).

Секторальний аналіз структури економіки засвідчив високий рівень значення промислового виробництва у формуванні ВВП країни (п'ята частина або 20,1 % ВВП за виробничим методом, за даними 2015 р.). Проте аналізований період 2010—2015 рр. характеризується втратою позицій промисловості у структурі всіх показників соціального і економічного розвитку (табл. 3.2).

Частка промислового виробництва в ВВП країни зменшилась на 2,5 %, з 22,6 % у 2010 р. до 20,1 % у 2015 р. Скоротилась питома вага промисловості в показниках випуску продукції — з 42,7 % в 2010 р. до 38,9 % в 2014 р.; проміжного споживання — на 4,9 % (з 54,5 до 49,6 % відповідно); валової доданої вартості — на 1,7 % (з 25,3 в 2010 до 23,6 % в 2015 р.).

У структурі ВВП (за розподільчим методом) тенденції до зменшення частки промисловості мають місце в показниках оплати праці найманих працівників — з 29,9 % в 2010 р. до 26,5 % в 2014 р., а також у сфері інших пов'язаних із виробництвом субсидій — на 10,2 % (з 45,3 до 35,1 % відповідно).

Скорочується питома вага зайнятого населення — з 18,0 % в 2010 р. до 15,7 % в 2015 р., найманих працівників — з 24,1 до 22,9 відповідно, середньооблікової кількості штатних працівників, які працюють в сфері промислового виробництва, — з 27,9 до 25,3 % відповідно (рис. 3.3).

Співвідношення середньомісячної заробітної плати в промисловості (із мінімальною заробітною платою та прожитковим мінімумом) збільшилось із 279,6 % в 2010 р. до 347,5 % в 2015 р., отже, зростання оплати праці в промисловості істотно перевищує ріст державних соціальних стандартів у країні (за 2010—2015 рр. темп росту мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму — 149,5 %).

Співвідношення середньомісячної заробітної плати у промисловості із середньою заробітною платою в економіці України скоротилось із 114,6 % у 2010 р. до 114,2 % в 2015 р. (рис. 3.4).

Таблиця 3.2

Питома вага показників промисловості в економіці України за 2010—2015 рр., %

Показник	Роки						Зміни за період 2010—2015 (2010—2014)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Зайняте населення	18,0	17,4	16,8	16,4	16,0	15,7	-2,3
Наймані працівники	24,1	24,5	24,2	24,1	23,7	22,9	-1,2
Середньооблікова кількість штатних працівників	27,9	28,0	27,7	27,5	25,6	25,3	-2,6
Середньомісячна з/плата:							
у % до середньомісячної з/плати в Україні	114,6	117,8	115,0	115,0	114,6	114,2	-0,4
у % до мінімальної з/плати в Україні	279,6	310,7	308,4	309,9	327,4	347,5	67,9
у % до прожиткового мінімуму в Україні	279,6	310,7	308,4	309,9	327,4	347,5	67,9
ВВП (за виробничим методом)	22,6	22,1	21,8	20,2	20,5	20,1	-2,5
ВВП (за розподільчим методом)							
Оплата праці найманих працівників	29,9	30,6	28,6	26,8	26,5	x	-3,4
Інші субсидії, пов'язані з виробництвом	45,3	44,7	38,2	35,4	35,1	x	-0,2
Інші, пов'язані з виробництвом	71,9	70,7	78,5	75,3	73,5	x	1,6
Валовий прибуток, змінаний дохід	21,3	20,1	23,6	19,5	21,8	x	0,5
Виробництво та розподіл ВВП							
Випуск	42,7	43,3	41,2	38,3	38,9	x	-3,8
Проміжне споживання	54,5	55,0	52,1	49,6	49,6	x	-4,9
ВДВ	25,3	25,2	24,8	22,7	23,5	23,6	-1,7
Основні засоби	16,6	15,1	17,5	16,8	14,1	50,3	33,7

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.



Рис. 3.3. Характеристика ролі промисловості в економіці України в 2010–2015 рр.

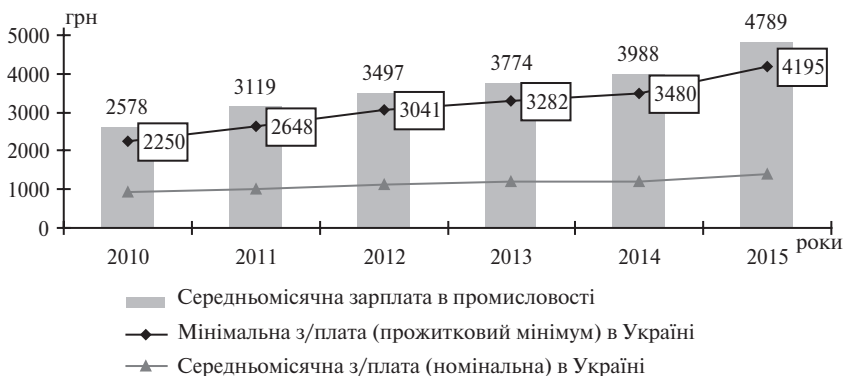


Рис. 3.4. Середньомісячна зарплата в промисловості, середньомісячна і мінімальна зарплата (прожитковий мінімум) в Україні

Промисловий сектор є досить вагомим для економіки України, і скорочення економічних показників у галузі безпосередньо впливає на соціальний стан розвитку промисловості і країни загалом, а також на загальні суспільно-політичні настрої в суспільстві.

Показники періоду 2010–2015 рр. наведено у табл. 3.3. Він характеризується скороченням в галузі промисловості: чисельності зайнятого населення — на 25,6 %, з 3,5 млн осіб в 2010 р. до 2,6 млн осіб в 2015 р.; кількості найманих працівників — на 28,4 % (з 3,0 до 2,2 млн осіб відповідно); середньооблікової кількості штатних працівників — на 28,7 % (з 2,9 до 2,0 млн осіб відповідно).

Це характерно для всіх сфер діяльності: найменше скорочення (на 20,7 %) зафіксовано у сфері постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, найбільше (на 41,5 %) у добувній промисловості і розробленні кар'єрів.

Структурна складова в кількості штатних працівників по секторах промисловості протягом всього періоду суттєво не змінюється. Незначно скоротилася питома вага працівників у добувній промисловості і розробленні кар'єрів — на 2,7 % (з 15,2 % в 2010 р. до 12,5 % в 2015 р.). Відбулось невелике зростання частки робітників у сфері постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря — на 1,6 % (з 14,4 % в 2010 р. до 16,0 % в 2015 р.). Найбільша чисельність працівників залишилась у виробництві переробної продукції — 65,6 % (за даними 2015 р.).

Зростання номінальної середньомісячної заробітної плати в промисловості за період 2010—2015 рр. становить 185,8 %, від 2578 грн в 2010 р. до 4789 грн в 2015 р., і відповідає загальній тенденції в Україні за цей період (темپ росту середньомісячної заробітної плати в Україні — 186,4 %).

За даними 2015 року, зберігаються тенденції щодо нерівномірності оплати праці працівників у різних секторах галузі (у відсотках від середнього показника у промисловості): вище від середнього залишається показник у добувній промисловості і розробленні кар'єрів — 128,7 % (він зменшився на 9,8 % у порівнянні з показником 2010 р. — 138,5 %); нижчою за середню є оплата праці у переробній промисловості — 93,5 % на фоні тенденції її зростання порівняно з 2010 р. (88,5 %); 2015 року найбільш високооплачуваною в переробних секторах промисловості (% від середнього показника у промисловості) була зарплата працівників, %: фармацевтичної галузі — 172,4; нафтопереробної та виробництві коксу — 129,1; металургійній галузі — 117,9; найнижчою, %: у харчовій — 87,4; виробництві меблів — 84,9; виготовленні виробів з деревини, паперу та поліграфічній діяльності — 77,6; текстильній промисловості — 60,1 (рис. 3.5).

Таким чином, вагомість промисловості для розвитку економіки України залишається значною (1/5 або 20,1 % ВВП за даними 2015 р.), хоча і характеризується втратою позицій у структурі показників соціального і економічного розвитку протягом 2010—2015 рр. Скоротилася частка у ВВП країни (на 2,5 %), у випуску продукції (на 3,8 %), у проміжному споживанні (на 4,9 %) і валовій доданій вартості (на 1,7 %), зменшилась питома вага зайнятого населення (на 2,3 %), найманих (на 1,2 %) і штатних (на 2,6 %) працівників, знижується співвідношення середньомісячної заробітної плати із середньою заробітною платою в економіці на 0,4 %.

Соціально-економічні ознаки кризового стану промисловості України характеризуються: зменшенням обсягів промислового виробництва (падіння індексу промислового виробництва на 25,0 % за 2010—2015 рр.),

Таблиця 3.3

Загальні соціальні показники розвитку промисловості в Україні за 2010—2015 рр.

Показник	Роки							Зміни за період 2010—2015 рр. (+, −)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%	
Зайняте населення, тис. осіб	3461,5	3352,7	3236,7	3170,0	2898,2	2573,9	74,4	−887,6
Наймані працівники, тис. осіб	3031,1	3037,1	3014,4	2912,8	2419,3	2241,4	73,9	−789,7
Середньооблікова кількість штатних працівників в промисловості в цілому, тис. осіб	2860	2828	2804	2673	2297	2040	71,3	−820,0
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів, %	15,2	15,4	15,2	15,8	13,5	12,5	x	−2,7
Переробна промисловість, %	65,0	64,9	64,3	64,1	65,8	65,6	x	0,7
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, %	14,4	14,2	14,4	14,9	15,2	16,0	x	1,6
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами, %	5,4	5,5	6,1	5,3	5,6	5,8	x	0,4
Середньомісячна з/плата в промисловості, грн	2578	3119	3497	3774	3988	4789	185,8	2211
У т. ч. у галузях (% до середнього показника по промисловості)								
добувна промисловість і розроблення кар'єрів	138,5	141,6	140,8	140,1	136,5	128,7	x	−9,8
переробна промисловість, всього	88,8	88,8	88,6	87,7	89,5	93,5	x	4,7
та у т. ч.:								
виробництво харчових продуктів	83,2	81,9	82,8	82,6	83,7	87,4	x	4,2

Закінчення табл. 3.3

Показник	Роки							Зміни за період 2010—2015рр. (+, -)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%	
текстильне виробництво	51,5	51,9	49,7	49,4	52,8	60,1	x	8,6
виготовлення виробів з деревини, паперу та поліграфічна діяльність	72,7	71,8	73,0	74,5	75,7	77,6	x	4,9
виробництво коксу, продуктів нафто- перероблення	126,6	119,7	115,1	116,0	120,3	129,1	x	2,5
виробництво фармацевтичних про- дуктів і препаратів	135,3	129,8	138,5	144,3	155,9	172,4	x	37,1
металургійне виробництво	112,1	113,2	110,7	110,0	117,4	117,9	x	5,8
виробництво меблів, іншої продукції	78,7	81,5	80,6	79,0	79,4	84,9	x	6,2

Примітка. Дані за 2010—2014 роки наведено без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополь, за 2015 рік — також без частини зони проведення ООС.

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

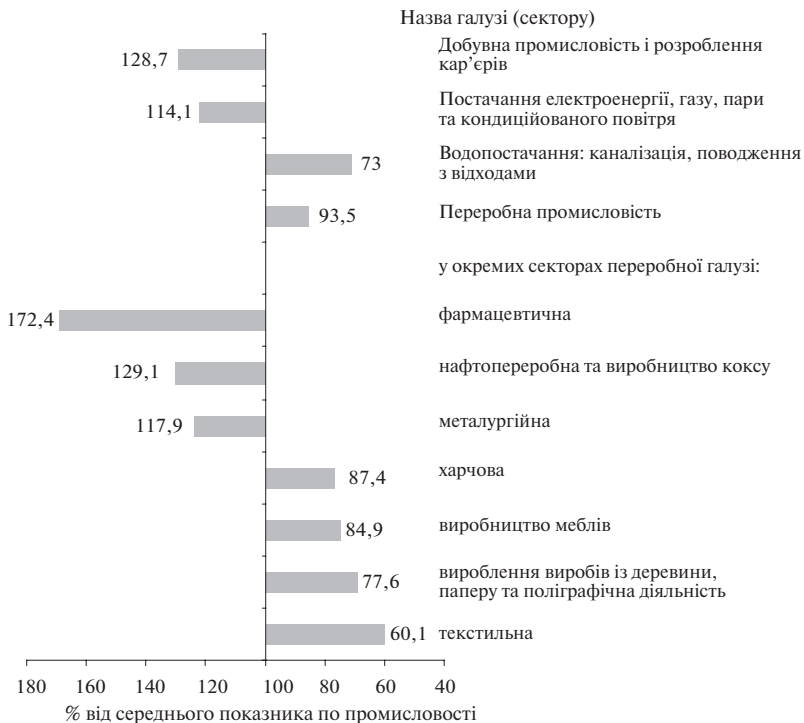


Рис. 3.5. Нерівномірність оплати праці працівників різних галузей (секторів) промисловості в 2015 р.

високим рівнем зносу основних засобів (76,9 %) і значним скороченням капіталовкладень (індекс капітальних інвестицій за 2014 р. становив 74,3 %, за 2015 — 80,1 %), що в результаті вказує на низькорентабельну (0,9 % за 2015 р.) галузь із високим рівнем фондоємності (1,5 % за 2014 р.).

Упродовж 2010—2015 рр. істотних змін зазнала структура промислового виробництва: скорочення питомої ваги переробної промисловості (на 3,3 %), що формує значну внутрішню валову додану вартість у галузі, і збільшення частки постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря (на 3,1 %) на тлі стрімкого зростання ціни на газ та енергоносії. Всі ознаки кризового стану як у промисловості, так і в економіці країни в цілому, відображаються у скороченні чисельності зайнятого населення (на 25,6 %), найманих і штатних працівників (на 26,1 і 28,7 % відповідно), що перевищує середній спад в економіці.

Значущість розвитку промислового сектору для економіки України на фоні скорочення економічних показників у галузі безпосередньо впливає на соціальну ситуацію в промисловості, формує загальні настрої

в суспільстві, зокрема оцінку соціальної справедливості в країні, що робить украй актуальним детальне дослідження представленої тематики.

3.1.2. Методичний підхід до оцінювання економічної ефективності та соціальної справедливості в промисловості

Оцінка проявів соціальної справедливості та економічної ефективності в промисловості передбачає такий методичний прийом як триангуляція. Побудова матриці оцінки збалансованості економічної ефективності та соціальної справедливості передбачає декілька етапів, а саме:

- визначення часткових та інтегрального критеріїв економічної ефективності;
- визначення критеріїв соціальної справедливості;
- побудова матриці позиціонування окремих галузей промисловості в координатах економічної ефективності і соціальної справедливості.

На першому етапі створюється інформаційний масив даних за критеріями економічної ефективності промисловості. Для розрахунку інтегрального показника економічної ефективності використовуються відповідні дані, зазначені у табл. 3.4.

Для визначення критеріїв соціальної справедливості за основу береться реальна собівартість прожиткового мінімуму українця з урахуванням цін 2015 року та середньомісячна номінальна заробітна плата штатних працівників промисловості. У більшості працівників, зайнятих у промисловості, заробітна плата є основним джерелом доходів. Оцінка збалансованості соціальної справедливості в промисловості здійснюється за допомогою показників середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників промисловості в цілому та в окремих її галузях. Динаміка середньомісячної заробітної плати працівників промисловості наведена на рис. 3.6.

За 2010—2015 рр. середньомісячна заробітна плата в промисловості збільшилася в 1,86 раза, у добувній промисловості і розробленні кар'єрів — у 1,73, у переробній промисловості — в 1,96 раза (рис. 3.7).

Аналіз середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників переробної промисловості виявив диспропорції в оплаті праці. Так, у 2015 р. середня заробітна плата працівників фармакологічної галузі в 1,72 раза перевищувала середню у промисловості та у 2,9 раза — заробітну плату працівників текстильного виробництва. Середньомісячна номінальна заробітна плата штатних робітників, які працюють на підприємствах машинобудування та текстильної галузі, нижче за середньомісячну номінальну заробітну плату штатних працівників промисловості.

Таблиця 3.4

Дані для розрахунку критерію економічної ефективності
(за галузями промисловості)

Показник	Промисловість	Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	Переробна промисловість	Текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів із шкіри та інших матеріалів	Виробництво основних фармацевтичних продуктів та фармацевтичних препаратів	Металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	Машинобудування, крім ремонту і монтажу машин і устаткування
Обсяг реалізованої продукції, млн грн	1776603,7	191599,3	1139213,2	17384,4	20295,8	278502,8	115261,7
Середньооблікова кількість штатних працівників, тис.	2040	255	1339	72	21	244	346
Продуктивність праці	870,884	751,370	850,794	241,450	966,467	1141,405	333,126
Індекс промислової продукції, %	87	86,9	87,4	92	92,4	83,9	85,9
K1	1,000	0,863	0,977	0,277	1,110	1,311	0,383
K2	1,000	0,999	1,005	1,057	1,062	0,964	0,987
Int. Коef.	1,000	0,931	0,991	0,667	1,086	1,137	0,685



Рис. 3.6. Динаміка середньомісячної номінальної зарплати штатних працівників промисловості

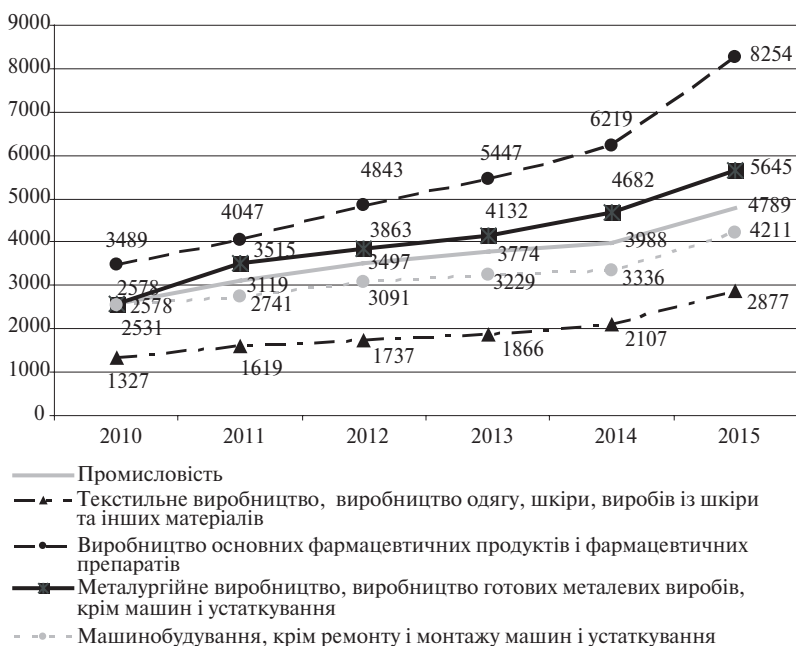


Рис. 3.7. Динаміка середньомісячної номінальної зарплати штатних працівників переробної промисловості

Інтерпретація отриманих значень:

від 0 до 3147,67 грн — низький рівень соціальної справедливості;

від 3147,67 грн — високий рівень соціальної справедливості;

від 0 до 1 — низький рівень економічної ефективності;

від 1 — високий рівень економічної ефективності.

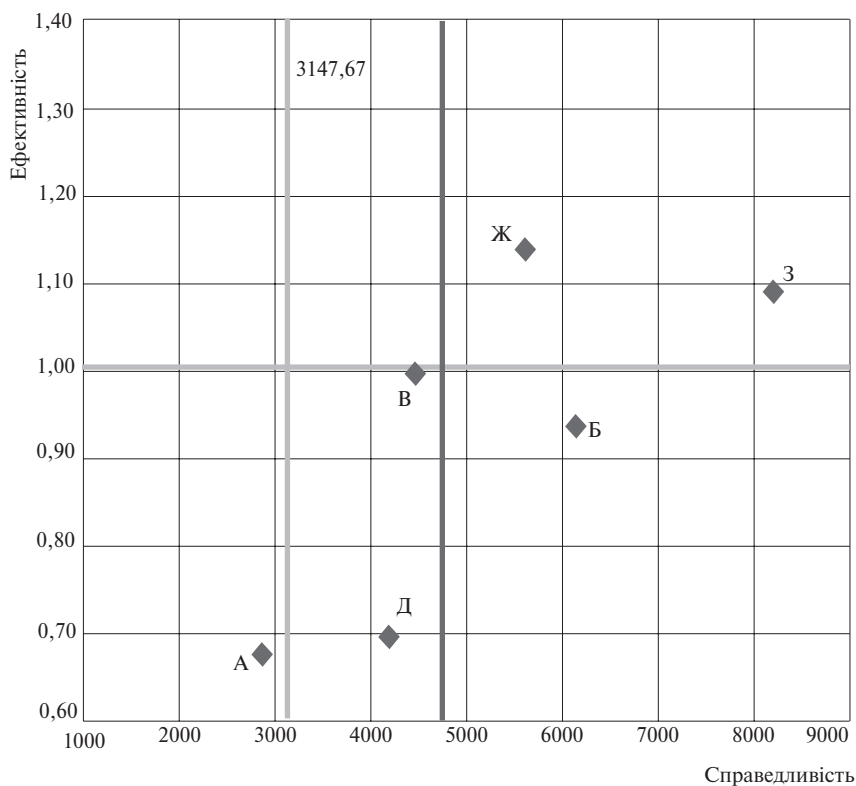


Рис. 3.8. Матриця позиціонування галузей промисловості в координатах економічної ефективності та соціальної справедливості промисловості

Умовні позначення: А — текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів із шкіри та інших матеріалів (є неефективним та несправедливим); Б — добувна промисловість і розроблення кар'єрів; В — переробна промисловість; Д — машинобудування, крім ремонту і монтажу машин і устаткування; Ж — металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, окрім машин і устаткування; З — виробництво основних фармацевтичних продуктів та фармацевтичних препаратів.

Середня заробітна плата топ-менеджерів, зайнятих у промисловості, 2015 року склала 5,181 тис. грн на рік (431,78 тис. грн на місяць)¹⁵⁴. Коефіцієнт заробітної плати топ-менеджера, зайнятого в промисловості, дорівнює 90,16. Частка середньої заробітної плати працівників промислового сектору в порівнянні з середньою заробітною платою топ-менеджерів у 2015 році складала 0,01. Це свідчить про відсутність справедливого розподілу грошової винагороди за труд між топ-менеджерами та робітниками, що працюють у промисловості України.

Позиціонування галузей промисловості в координатах економічної ефективності та соціальної справедливості промисловості здійснюється за допомогою матриці (рис. 3.8), до якої внесені показники середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників промисловості, прожиткового мінімуму та інтегральний показник економічної ефективності. На горизонтальній осі представлені координати критерію соціальної справедливості, на вертикальній — інтегрального показника економічної ефективності.

Дані свідчать, що текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів із шкіри та інших матеріалів (позиція А) є неефективним та несправедливим. Його координати становлять 0,66 — 2877. У квадрант матриці “неефективно, але справедливо” потрапили: добувна промисловість і розроблення кар’єрів (позиція Б), координати 0,931 — 6164, переробна промисловість (позиція В) координати 0,99 — 4477 та машинобудування, крім ремонту і монтажу машин і устаткування (позиція Д) координати 0,69 — 4211. Дві галузі переробної промисловості, а саме: виробництво основних фармацевтичних продуктів та фармацевтичних препаратів (позиція З, координати 1,09 — 8254) і металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування (позиція Ж, координати 1,14 — 5645) належать до ефективних і справедливих. Галузі промисловості, що потрапили в квадрати матриці “неефективно — несправедливо”, “справедливо — неефективно”, потребують додаткового вивчення.

¹⁵⁴ Рейтинг зарплат 2015. URL: <http://forbes.net.ua/magazine/forbes/1401549-rejting-zarplat-2015>

3.2. Соціально-економічний розвиток поліетнічного регіону: аналіз трансформаційних процесів

3.2.1. Розвиток соціальної інфраструктури поліетнічних регіонів і прикордонних ринків праці

Через об'єктивні умови і суб'єктивні чинники у більшості прикордонних регіонів склався комплекс соціально-економічних проблем: раніше приховуване часткове безробіття стало досить масовим і, безумовно, торкнулося й національних груп, у тому числі й Закарпаття; суттєво погіршилося економічне становище, знизився матеріальний рівень життя людей, їхні житлові умови, купівельна спроможність, зросла кількість малозабезпечених, особливо погіршилося становище молоді і людей похилого віку. Все це суттєво позначилося і на житті національних меншин області, їхньому побуті, працевлаштуванні, забезпеченні житлом тощо.

Загалом унікальне географічне розташування, наявність кваліфікованих кадрів, здобуті навички і психологічна готовність значної частини населення Закарпаття до ринкових відносин здатні сприяти органічному включенню регіону в структуру загальноєвропейського поділу праці, інтеграції України у світове співтовариство, приведенню у відповідність законодавства, стилю, форм і методів його застосування, в тому числі у галузі захисту інтересів національних меншин.

У Закарпатській області проживають представники понад 100 національностей, де близько 80,5 % складають українці, угорців тут 12,1 %, румун — 2,6, росіян — 2,5, ромів — 1,1, словаків — 0,5, німців — 0,3, а також близько 1,5 тис. білорусів, по півтисячі євреїв, поляків, вірмен ¹⁵⁵.

Процеси становлення в Україні ринкових відносин, необхідність вирішення питань соціального розвитку тісно пов'язані з підвищенням ролі соціальної інфраструктури у створенні сприятливих умов життєдіяльності населення. Вагоме місце в ній посідають охорона здоров'я, освіта, культура, сфера побуту тощо. В сучасних умовах спостерігаються значні відмінності у забезпеченості населення міст і сіл області соціально-інфраструктурними підсистемами (табл. 3.5).

Одним із основних критеріїв матеріального добробуту та рівня життя людини є забезпеченість житлом. Житловий фонд Закарпаття становить близько 19 тис. м² загальної площі. Загалом у регіоні вона майже однакова (коливається від 21 до 23 м² на особу), що пов'язано з перевагою сільських мешканців, які здебільшого забезпечені власним житлом і не залежать від державного будівництва. Понад 95 % усього житлового фонду кожного з районів належить до приватного житлового фонду, який

¹⁵⁵ Закарпаття 2016: статистичний щорічник / Головне управління статистики в Закарпатській області. Ужгород, 2017. С. 294.

Таблиця 3.5

Рівень забезпеченості населення Закарпаття за окремими видами соціальної інфраструктури на кінець 2017 року

Об'єкт	В області	У міських поселеннях	У сільських поселеннях
Житловий фонд, загальна площа, тис. м ²	31007	11536	19471
Загальноосвітні школи, од.	656	144	512
Дитячі дошкільні установи, од.	589	154	385
Медичні установи, од.	432	47	385
Театри, од.	5	5	-
Будинки культури, од.	462	32	430
Демонстратори фільмів, од.	42	34	8
Бібліотеки, од.	488	70	418

Джерело: Експрес-дані Головного управління статистики в Закарпатській області за 2017 р.

здебільшого зосереджений у сільській місцевості. Майже половина фонду міських поселень області належить до обласного центру.

Однією з важливих складових соціальної інфраструктури є організація медичного обслуговування населення, що в більшості районів регіону відбувалася в повоєнний період. Сьогодні в області триває скорочення кількості закладів медичної сфери (табл. 3.6).

Наведені дані засвідчують негативну тенденцію, пов'язану не тільки із загальним скороченням лікарняних закладів, але і персоналу, що там працює. Середня забезпеченість населення лікарями залишається нижчою, ніж загалом в Україні. В області на 10 тис. населення 2017 року припадало 38,8 лікарів, тоді як в Україні загалом цей показники становив 44,1. Натомість кількість фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП) протягом аналізованого періоду мала чітку тенденцію до зростання, однак це не супроводжується покращенням якості послуг, що вони надають. Інколи де-юре така установа існує, а де-факто за браком кадрів вона закрита, там немає кому працювати. Тому тут статистика не повністю віддзеркалює реальну ситуацію. Одна лікарня в середньому обслуговує 13, а амбулаторія — два поселення області.

Майже за всіма показниками охорони здоров'я гірські райони Закарпаття суттєво відстають, хоча тут спостерігається краща демографічна ситуація порівняно із загальнообласною. Крім того, більше половини лікарняно-профілактичних установ потребує реконструкції та ремонтних

Таблиця 3.6

**Кількісна та якісна характеристики діяльності закладів охорони здоров'я
Закарпатської області**

Показник	1990	2000	2005	2010	2017
Кількість лікарняних закладів, од.	86	71	69	70	47
у них ліжко/місць	14805	10762	10194	10047	8508
Кількість лікарняних місць на 10 000 осіб населення	109,1	84,4	82,0	80,7	67,8
Кількість населення у розрахунку на одне лікарняне ліжко	109,4	118,5	121,9	123,9	147,5
Кількість амбулаторно-поліклінічних закладів	250	284	306	332	385
Кількість, осіб					
лікарів усіх спеціальностей	4941	5183	5228	5230	4874
середнього медичного персоналу	12964	13143	12938	11469	10358
Кількість населення у розрахунку на 1 лікаря	254	246	238	238	258
Кількість населення у розрахунку на 1 середнього медичного працівника	94	97	96	109	121

Джерело: Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2017 році.
URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/06/zb_zoz_17.pdf

робіт. Не менш напружена ситуація відзначається в гірських районах із рівнем розвитку мережі амбулаторно-поліклінічних закладів: якщо в середньому в області на одну амбулаторію припадає два села, то в гірських районах — чотири. Якщо взяти до уваги кількість населення, що тут проживає, та особливості його розселення в гірських умовах, стане зрозуміло, що така кількість амбулаторно-поліклінічних закладів на цих територіях є замалою¹⁵⁶.

Недостатньою залишається забезпеченість населення краю освітніми та культурними закладами. Рівень охоплення дітей дошкільними дитячими закладами є досить низьким. У Закарпатській області на початок 2018 року він становив 54 %, а середній в Україні цей показник становить 57 %. У регіоні на 10 населених пунктів у середньому припадає 12 дитячих садочків¹⁵⁷, проте враховуючи ситуацію, що в містах і селищах міського типу цих закладів є декілька, сільська місцевість суттєво недоукомплектована цими установами. Так, у 2017 році на три сільські поселення Закарпатської області припадав лише один садочок (табл. 3.7).

¹⁵⁶ Жулканич Н. Сучасний стан розвитку соціальної інфраструктури Закарпатської області. *Проблеми країн Центральної та Східної Європи*: зб. наук. пр. 2011. № 2. С. 179—186.

¹⁵⁷ Дошкільна освіта в Україні в 2017 році: статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2018. С. 16.

Таблиця 3.7

**Забезпеченість дошкільними навчальними закладами у Закарпатській області
у 1990—2017 рр.**

Показник	1990	2000	2010	2017
Кількість дошкільних навчальних закладів, од.	668	505	532	589
у міських поселеннях	236	147	145	154
у сільській місцевості	432	358	387	435
Кількість дітей у дошкільних навчальних закладах, тис.осіб	51,0	20,1	35,5	47,8
у міських поселеннях	28,4	12,6	17,6	17,0
у сільській місцевості	22,6	7,5	17,9	16,9

Джерело: Дошкільна освіта в Україні у 2017 році: статистичний збірник. Київ, 2018. С. 13, 14, 46.

Основна частина дошкільних навчальних закладів (ДНЗ) (80,1 %) у 2017 році працювали з українською мовою виховання, проте протягом останніх п'яти років ця частка знизилася на 2,9 %. Майже 13 % ДНЗ здійснювали виховання дітей угорською мовою, і у 6,5 % закладах у 2017 році виховання здійснювалось кількома мовами проти 3,5 % у 2012 році. 2017 року в україномовних ДНЗ виховувалось 87,3 % дітей, що відвідували дошкільні заклади (проти 89,6 % у 2012 році), в угорськомовних — 11,5 % (проти 9,9 % у 2012 р.) та 0,6 % — у румунськомовних. Дещо інакшою є ситуація в сільській місцевості: не було дошкільних закладів, де б виховання здійснювалось російською, німецькою, англійською чи словацькою мовами, а частка дітей в угорськомовних закладах була більшою, ніж загалом у області — 14 %.

Кращою є доступність загальноосвітніх шкіл. Так, на десять населених пунктів області припадає 11 загальноосвітніх закладів, а в середньому рівень охопленості освітою дітей становить 92,8 %¹⁵⁸. Проте 22,4 % шкіл регіону потребували капітального ремонту, а 1,8 % перебували в аварійному стані (табл. 3.8).

Протягом 2013—2017 рр. чисельність учнів зросла на 5,1 % за скорочення кількості освітніх установ на 0,3 %. Скорочення відбулося за рахунок однієї україномовної школи і шести шкіл, де освітній процес здійснювався кількома мовами (однією із яких є українська). Натомість на 7 % зросла кількість угорськомовних шкіл. Структурно переважають україномовні школи — близько 82 %, тоді як угорською мовою викладають у близько 10 % шкіл.

¹⁵⁸ Загальноосвітні та професійно-технічні навчальні заклади України у 2017 році: статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2018. С. 16.

Таблиця 3.8

**Забезпеченість загальноосвітніми навчальними закладами
у Закарпатській області у 2013—2017 рр.**

Показник	Усього	З них здійснюють навчання мовою				
		українською	російською	румунською	угорською	кількома мовами
2013						
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів	658	540	1	12	67	38
міські поселення	142	109	1	2	20	10
сільська місцевість	516	431	—	10	47	28
Чисельність учнів загальноосвітніх навчальних закладів	151209	131780	1470	2821	15001	137
міські поселення	60885	53326	1459	449	5514	137
сільська місцевість	90324	78454	11	2372	9487	—
2017						
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів	656	539	1	12	72	32
міські поселення	144	112	1	2	20	9
сільська місцевість	512	427	—	10	52	23
Чисельність учнів загальноосвітніх навчальних закладів	158963	138383	1333	2649	16450	148
міські поселення	66503	58221	1322	388	6424	148
сільська місцевість	92460	80162	11	2261	10026	—

Джерело: Експрес-дані Головного управління статистики в Закарпатській області за 2017 рік.

В області неухильно зменшується кількість закладів культури клубного типу. Якщо у 1995 р. їх чисельність становила 631 одиницю, то у 2017 р. вона скоротилась до 462 одиниць, причому більше чверті перебуває в аварійному стані або потребують капітального ремонту. Однак рівень забезпеченості в сільській місцевості області цими закладами у понад два рази вищий, ніж загалом в Україні — 54,2 одиниці проти 119,0 в розрахунку на 100 000 осіб.

Кількість бібліотек зменшилася більше, ніж на третину — 36,4 % (з 767 до 488 одиниць), кожна шоста з них потребує капітального ремонту або взагалі перебуває на стадії руйнування, і це в основному в сільській

місцевості області. Лише 52 % бібліотечних фондів є україномовними, 40,8 — російськомовними, і трохи більше 7 % — це видання на мовах національних меншин.

Проблемною є доступність водопостачання та водовідведення. Центральним водопроводом забезпечено незначну кількість поселень (42 поселення, з яких 11 міські, 13 селища міського типу, 18 сільські). Каналізацією забезпечені всі міста, 11 селищ міського типу (з 19) і лише 12 із 579 сільських поселень. Актуальним залишається забезпечення населення газом і водою. Нині газифіковано 10 з 11 міських поселень, 14 із 19 селищ міського типу та 443 з 579 сільських населених пунктів. Однак майже половина всіх житлових будівель (квартир і будинків) у сільській місцевості ще не газифіковано, населення змушене використовувати інші енергетичні матеріали для обігріву своїх помешкань автономно, що створює додаткове навантаження на екосистему регіону.

Зростають обсяги послуг зв'язку, проте змінюється структура наданих послуг, зокрема щорічно зменшується кількість користувачів домашнім телефоном, і, навпаки, збільшується абонентська мережа користувачів стільникового зв'язку, і, відповідно, Інтернету. Зокрема, Закарпатська область на 1 січня 2018 року посідає перше місце в Україні за часткою користувачів Інтернетом серед сільського населення. Частка сільських домогосподарств, які мають доступ до Інтернету вдома, становить в області 57,8 %¹⁵⁹, отже на зміну супутниковому телебаченню приходить кабельне.

Важливе значення для будь-якого регіону, передовсім для прикордонного, має забезпеченість належною транспортною інфраструктурою, шляхами сполучення. Довжина шляхів сполучення в області впродовж останніх років не зростає (табл. 3.9), тож основним завданням у сфері забезпечення населення шляхами сполучення є навіть не будівництво нових шляхів, а в першу чергу збереження наявних.

Таблиця 3.9

Довжина шляхів сполучення в Закарпатській області

Показник	1990	2000	2010	2017
Експлуатаційна довжина залізничних колій загального користування, км	639	624	606	602
Довжина автомобільних доріг загального користування, км	3,5	3,3	3,3	3,3
з них з твердим покриттям	3,4	3,3	3,3	3,3

Джерело: Транспорт і зв'язок України у 2017 році: статистичний щорічник. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/zb_tr2017pdf.pdf

¹⁵⁹ Закарпаття — лідер в Україні за доступом сільського населення до Інтернету. URL: https://zik.ua/news/2018/02/08/zakarpattya_lider_v_ukraini_z_dostupom_sil'skogo_naselennya_do_internetu_1261415

Таблиця 3.10

Розподіл відповідей на питання: “Чи задоволені Ви рівнем роботи у Вашому населеному пункті закладів соціальної інфраструктури?”

Варіанти відповідей	В області	Україні	Словаки	Росіяни	Поляки	Угорці	Румуни	Роми
Будинок культури, клуб								
Задоволений	25,0	39,9	16,5	28,7	5,5	24,9	25,3	32,1
Не зовсім задоволений	25,4	21,0	26,4	24,6	43,2	32,8	10,4	10,3
Не задоволений зовсім	22,9	33,6	26,4	23,2	33,4	13,2	7,2	33,7
Важко відповісти	23,8	5,5	19,1	23,5	17,9	24,7	52,0	22,3
Такі заклади відсутні	2,9	0	11,6	0	0	4,4	5,1	1,6
Навчальний заклад (садочок, школа, училища тощо)								
Задоволений	31,7	34,9	29,3	51,1	20,9	39,2	17,6	8,7
Не зовсім задоволений	28,4	26,9	41,6	29,2	40,7	34,0	34,9	29,4
Не задоволений зовсім	18,5	22,1	6,2	3,1	24,9	10,7	8,7	32,7
Важко відповісти	15,0	6,9	22,9	16,6	13,5	11,2	38,8	27,5
Такі заклади відсутні	6,4	9,2	0	0	0	4,9	0	1,7
Медичний заклад (лікарня, ФАП, амбулаторія)								
Задоволений	20,4	31,6	11,4	24,9	0,7	25,7	11,8	7,1
Не зовсім задоволений	33,7	28,7	33,9	20,5	31,2	37,7	20,1	35,8
Не задоволений зовсім	26,7	29,4	51,4	23,7	59,0	20,1	24,6	29,2
Важко відповісти	18,1	9,6	3,3	30,9	9,1	23,5	41,7	27,0
Такі заклади відсутні	1,1	0,7	0	0	0	0	1,8	0,9
Бібліотека								
Задоволений	30,1	39,4	28,8	35,2	22,6	31,6	17,0	9,2
Не зовсім задоволений	24,1	17,1	27,4	29,2	30,5	35,4	33,3	20,3
Не задоволений зовсім	11,6	10,8	19,1	5,7	22,1	13,3	9,2	27,1
Важко відповісти	32,0	31,5	24,7	29,9	24,8	16,4	40,5	37,5
Такі заклади відсутні	2,2	1,2	0	0	0	3,3	0	5,9

Зазначені тенденції функціонування об'єктів соціальної інфраструктури області знайшли своє об'єктивне відображення і у рівнях задоволення потреб жителів краю. Рівень послуг об'єктів соціальної інфраструктури, які функціонально спрямовані на задоволення, насамперед, духовних, а не матеріальних, потреб громадян, нині на досить низькому рівні. Це можна аргументувати тим, що на запитання “Чи задоволені Ви рівнем роботи у Вашому населеному пункті закладів соціальної сфери?” позитивну відповідь у середньому щодо чотирьох об'єктів соціальної інфраструктури — бібліотеки, будинки культури, школи, медичні заклади — дали 26,8 % числа опитаних, а негативну відповідь — 19,9 % із них (табл. 3.10).

Дещо відрізняється рівень задоволення будинками культури, клубами. Більшість респондентів невдоволені діяльністю у їхньому населеному пункті медичних та освітніх закладів. У середньому 22,2 % опитаних не змогли дати відповідь із різних причин. Загалом 14 % опитаних зазначили, що в їхньому населеному пункті таких закладів немає. Лише в Ужгороді та Мукачеві (із усіх населених пунктів шести районів області, де відбувалось опитування), наявні зазначені заклади соціальної сфери. Найбільше невдоволення роботою закладів соціальної інфраструктури висловили поляки (в середньому щодо всіх закладів 34,7 %), роми (30,6 %) та словаки (25,8 %). Найбільш позитивно роботу цих закладів оцінили українці — 36,4 %.

Така оцінка послуг, що їх надають освітні та культурні заклади, в цілому збігається з оцінками 2005 року, коли 37,4 % респондентів були незадоволені якістю освітніх послуг, а більше половини опитаних відповіли, що рівень задоволення їхніх культурних потреб знизився¹⁶⁰. Аналогічно є ситуація в сфері охорони здоров'я, де вже тоді майже половина опитаних відмічала зниження рівня медичних послуг. Отже, за останні тринадцять років спостерігається зниження усіх показників роботи у культурній, освітній та медичній сферах, причому зростає частка незадоволених їхньою роботою.

3.2.2. Трансформації зайнятості етноменшин

Етнічні меншини Закарпаття мають різні рівні схильності до підприємницької діяльності та різні ступені економічної адаптації до ринкових умов господарювання. Можна виокремити три групи: до першої групи з високим рівнем підприємницької ініціативи належать румуни (коефіцієнт ділової активності 0,81), словаки (0,58), поляки (0,57), німці (0,50);

¹⁶⁰ Етноменшини Закарпаття в умовах ринкової трансформації / В.П. Мікловда, М.А. Лендел, М.І. Пітюлич, М.М. Пітюлич та ін. Ужгород: Карпати, 2006. С. 46.

другу групу з середнім рівнем схильності до підприємництва формують росіяни (0,46) та угорці (0,48); найнижчий коефіцієнт підприємницької активності зафіксовано серед українського населення (0,23)¹⁶¹, попри те, що саме українців тут найбільше. Відмінності в адаптації етнічних груп у сучасному економічному середовищі можуть стати основою для диференційованої соціально-економічної політики в багатонаціональних територіальних утвореннях та місцях компактного проживання національних меншин.

Закарпатська область є специфічним регіоном із точки зору співвідношення міського та сільського населення — на 1 січня 2017 року з 1258,8 тис. жителів 793,3 тисячі (63,0 %) мешкали у сільській місцевості. Тому неефективне використання соціально-трудового потенціалу етноменшин є ключовою проблемою у сфері зайнятості.

Значною мірою це спричинене відсутністю належних умов працевлаштування великої частки працездатного населення етноменшин області, що проживає в сільській місцевості. Майже повна відсутність робочих місць призводить до так званого пасивного безробіття, тобто ситуації, коли значна частина осіб працездатного віку не докладає жодних зусиль для власного працевлаштування через зневірення у можливості знайти належне місце роботи.

Економічна активність етноменшин Закарпатської області є прямо пропорційною рівню освіти. Звідси можна зробити висновок, що рівень освіченості населення етноменшин безпосередньо визначає як мотивацію до праці, тобто економічну активність, так і можливості для працевлаштування або заняття підприємництвом чи іншою діяльністю, що приносить дохід, тобто рівень зайнятості. Представники етноменшин, які не мають відповідного рівня освіти, на ринку праці виявляються найменш затребуваними і неконкурентоспроможними, що, зрештою, повністю нівелює їхнє бажання займатися суспільно корисною працею.

Серед чинників, що зменшують ефективність використання соціально-трудового потенціалу етноменшин Закарпаття, одним із найвагоміших є виїзд значної кількості працездатних осіб за межі регіону з метою тимчасового або сезонного працевлаштування. Зокрема, румуни охоче працевлаштовуються в Румунії, угорці не мають перешкод у працевлаштуванні в Угорщині, словаки, чехи та поляки також виїждять на коротко- або середньострокове працевлаштування. Ситуація посилюється також певними діями з боку країн-сусідів, які на державному рівні сприяють забезпеченню легального працевлаштування представників етноменшин Закарпаття на своїх територіях. За відсутності офіційної інформації оцінку обсягів трудової міграції доводиться здійснювати за ре-

¹⁶¹ Там само. С. 38.

зультатами соціологічних обстежень і думками експертів. Так, у 2012 році кількість трудових мігрантів із Закарпатської області становила 170—175 тис. осіб працездатного віку¹⁶².

Отже, значна частина соціально-трудового потенціалу регіону втрачається унаслідок трудової міграції, особливо сільського населення. Причому у переважній більшості випадків мова йде про нелегальну працю на робочих місцях, де не потрібно ні відповідної освіти, ні певної кваліфікації, тому така праця аж ніяк не підвищує якісні характеристики трудового потенціалу мігрантів із Закарпаття.

Основними сферами зайнятості працівників-мігрантів є будівництво, сільське господарство (збирання врожаю), домашнє господарство (прибирання домівки, готування їжі, доглядання дітей та людей похилого віку), сфера торгівлі та сервісу, зокрема готельний бізнес. Але виїжджають за кордон і науковці, викладачі, медики, програмісти, що є представниками етноменшин, тобто має місце проблема “відтоку мізків”. Для отримання об’єктивної картини транскордонних міграційних процесів доцільним було б проведення в країнах зосередження українських мігрантів моніторингових наукових досліджень.

Управління зайнятістю етноменшин Закарпаття доцільно зорієнтувати на досягнення двох груп цілей: поточних (або проміжних) та стратегічних. До першої групи віднесемо максимально можливе залучення до трудової діяльності тієї частини працездатного населення етноменшин, яка з різних причин є економічно неактивною, передовсім це стосується сільського населення працездатного віку. Низький рівень економічної активності працездатного населення етноменшин формується, насамперед, під впливом відсутності можливості працевлаштуватися через низький рівень попиту на робочу силу зі сторони роботодавців. В основі механізму вирішення цієї проблеми лежить комплекс заходів, що будуть спрямовані на створення нових робочих місць для представників етноменшин, зокрема за рахунок активізації розвитку малого бізнесу на Закарпатті шляхом здійснення фінансової та організаційно-консультаційної підтримки суб’єктів малого бізнесу.

Ще однією поточною метою управління зайнятістю етноменшин Закарпаття можна вважати розвиток та активізацію професійної трудової мобільності працездатних осіб із числа етноменшин. На сьогодні для населення області характерним є досить високий рівень трудової мобільності, але переважною формою його є територіальна трудова мобільність, виявленням якої переважно стає вимушена еміграція економічно активних представників етноменшин в інші регіони країни та за кордон.

¹⁶² Регулювання трудовіграційних процесів в транскордонному регіоні / За заг. ред. М.І. Пітюлича. Мукачєво: Вид-во Мукачєв. держ. ун-ту, 2015. С. 6.

Закарпаття можна характеризувати як регіон-донор, де спостерігаються позитивні та негативні прояви і результати інтенсивного процесу виїзду працездатних представників етноменшин за межі області.

Стратегічні цілі управління зайнятістю етноменшин повинні бути узгодженими з перспективними напрямками економічного розвитку Закарпатської області. Передовсім, з напрямками активізації зовнішньоекономічних зв'язків області за рахунок розгортання інтеграційних процесів з ЄС, поглиблення транскордонного співробітництва на основі укладання угод щодо співпраці на регіональному рівні в економічній, культурній, освітній та інших сферах.

Унікальне географічне розташування Закарпатської області, наявність спільних кордонів із чотирма країнами ЄС, може бути використане і як чинник підвищення ефективності зайнятості етноменшин. Децентралізація та розширення повноважень органів місцевої влади повністю узгоджуються з отриманням більшої самостійності територіальних громад, в тому числі і щодо формування програм регіонального розвитку.

Сучасні наукові дослідження у сфері праці та соціально-трудових відносин етноменшин все частіше стосуються питань їх самостійної зайнятості та чинників підвищення її ефективності. Це пов'язано з тим, що багатьом країнам властива тенденція, відповідно до якої все більший відсоток соціально-трудового потенціалу реалізовується через підприємництво, тобто власний бізнес, а представники етноменшин переважно є самозайнятими. Частка самостійно зайнятого населення, до складу якого входять підприємці, особи, зайняті індивідуальною трудовою діяльністю, творчою діяльністю, члени кооперативів, фермери, стабільно зростає.

Самостійна зайнятість та малий бізнес не є тотожними поняттями, але саме мале підприємництво є центром цієї форми зайнятості. Рівень підприємницької активності етноменшин значною мірою визначає ефективність самостійної зайнятості з точки зору її корисності як для представника етноменшини, так і для економіки Закарпаття.

Будь-які якісні перетворення у структурі економіки регіону обумовлені рівнем розвитку малого бізнесу, а етноменшини у Закарпатті займають у ньому значну частку. Тому створення сприятливого середовища для малого підприємництва є одним із найважливіших чинників виходу з глибокої економічної кризи та забезпечення передумов для майбутнього економічного піднесення.

На якісні параметри зайнятості етноменшин Закарпаття безпосередньо впливає розвиток підприємництва. Це пов'язано з тим, що:

- провадження підприємницької діяльності потребує постійного навчання підприємця у правовій, технічній та економічній сфері;
- здатність підприємця до інноваційного мислення, його уміння застосовувати новаторські підходи до вирішення різних госпо-

- дарських проблем на сьогодні є одним з головних індикаторів успішності підприємницької діяльності;
- здійснення підприємницької діяльності створює умови для самореалізації представників етноменшин у широкому розумінні — від можливості втілити в дійсність власні господарські ідеї до забезпечення ефективної реалізації самозайнятості;
 - високий рівень розвитку підприємництва сприяє підвищенню як попиту на працю, так і вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня працівників — представників етноменшин;
 - відповідний рівень розвитку підприємництва сприяє формуванню у населення культури економічного мислення та поведінки, розуміння закономірностей функціонування сучасної ринкової економіки, отже сприяє зростанню показників зайнятості етноменшин.

На сьогодні можна констатувати досить низьку ефективність самостійної зайнятості етноменшин Закарпаття. Економічна активність етноменшин області здебільшого реалізовується через такі види самозайнятості як праця в особистих селянських господарствах та реалізація вирощеної сільськогосподарської продукції, тимчасова сезонна зайнятість і надання різного роду індивідуальних послуг суб'єктом, не зареєстрованим ні як юридична особа, ні як приватний підприємець. Такий вид зайнятості дає змогу населенню забезпечувати себе певним мінімально необхідним для існування рівнем доходу, однак для економіки регіону такий спосіб зайнятості етноменшин є малоефективним.

У вирішенні питання зайнятості етноменшин Закарпаття актуальними можуть стати стимулювання іноземного інвестування, освоєння нових технологій та імпорту високотехнологічного обладнання, що ведуть до розвитку транскордонного бізнесу та диверсифікації транскордонних ринків товарів і послуг. Як наслідок, відбудеться активізація інвестиційного співробітництва у межах транскордонного регіону, збільшиться обсяг транскордонної торгівлі товарами і послугами, що може призвести до часткового розв'язання проблеми зайнятості етноменшин Закарпатської області.

3.2.3. Мобілізація фінансового потенціалу розвитку соціальної сфери регіону

Однією з базових передумов для ефективної реалізації завдань стало-го розвитку регіону є формування у довгостроковому вимірі достатньої та диверсифікованої фінансової бази.

Традиційно джерела фінансування соціально-економічного розвитку регіону поділяються на дві великі групи (рис. 3.9):

- бюджетні (кошти державного та місцевих бюджетів);
- позабюджетні (фінансові ресурси населення та інвестиції юридичних осіб, кошти міжнародних програм розвитку, іноземних держав, міжнародні кредити).

Закарпатська область має успішний досвід диверсифікації джерел ресурсів для фінансування нагальних завдань розвитку регіону шляхом активного залучення позабюджетних джерел, зокрема і коштів міжнародних програм співробітництва.

Традиційно найбільш вагомим джерелом фінансування видатків регіонів та громад вважають відповідні місцеві бюджети. Саме склад і структура видаткової частини бюджетів дає можливість оцінити пріоритети органів влади у фінансуванні найактуальніших завдань соціально-економічного розвитку відповідного регіону.

Спрямованість видатків місцевих бюджетів визначена такими основними чинниками:

- рівень місцевого бюджету відповідно до закріплених за ним Бюджетним кодексом України дохідних джерел і видаткових повноважень;
- демографічна ситуація та тенденції розвитку людських ресурсів;

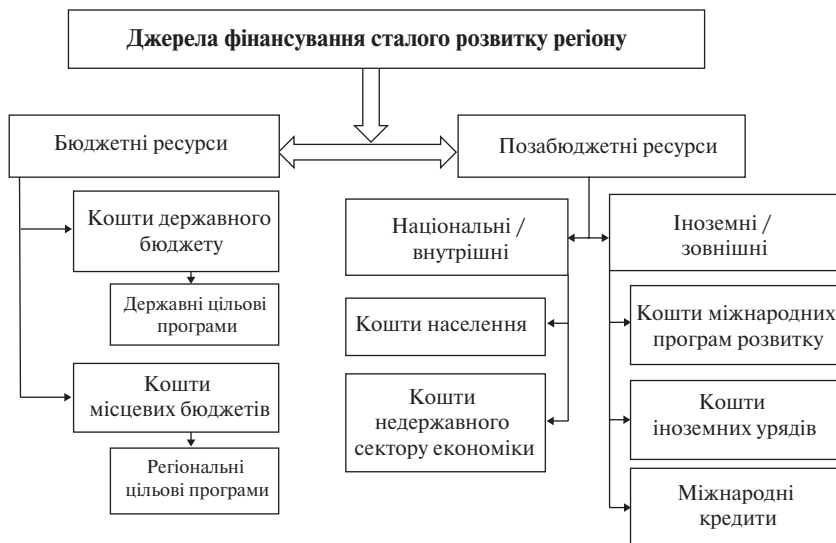


Рис. 3.9. Класифікація джерел фінансування сталого розвитку регіону

Джерело: складено авторами.

- стан соціальної та економічної інфраструктури;
- рівень розвитку економіки регіону та використання його економічного потенціалу (природно-ресурсної бази, людських, інфраструктурних ресурсів, організаційно-інституційних можливостей (режими вільної економічної зони, території пріоритетного розвитку));
- фінансові можливості адміністративно-територіальної одиниці;
- активність конкретної громади або регіону у залученні коштів доступних загальнодержавних і регіональних програм соціально-економічного розвитку;
- інші чинники (природоохоронні, боротьба з нелегальною зайнятістю, міграцією тощо).

Ураховуючи класичні три компоненти сталого розвитку — соціальну, економічну та природоохоронну — формування та використання фінансового потенціалу розвитку регіону оцінюється саме у такому розрізі.

Місцеві бюджети України орієнтовані переважно на задоволення соціальних потреб населення, що підтверджується аналізом динаміки їхнього складу та структури на прикладі зведеного бюджету Закарпатської області (табл. 3.11).

Аналіз свідчить про збільшення абсолютного обсягу касових видатків бюджету області (охоплює показники обласного бюджету, 13 бюджетів районів, п'яти міст обласного підпорядкування та об'єднаних територіальних громад з часу їх створення) на 7510,6 млн грн (або у 2,24 рази) за період 2013—2017 років, одночасно за цей період абсолютний обсяг видатків на соціальні заходи збільшився на 5747,8 млн грн (або у 2,03 рази). Зафіксовано абсолютне домінування видатків на соціальну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт) у структурі видаткової частини бюджету області — від 92,6 % і 91,5 % відповідно у 2013—2014 рр., до незначного скорочення у 2015—2017 рр. (до 85,9—83,7 %).

Найвагомішими видатками соціального значення бюджету області є видатки на освіту (в межах 37,5—32,8 % усіх видатків бюджету за період аналізу), видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення (31,2—29,6%), охорону здоров'я (19,3—17,2 %). Зазначене додатково підтверджує чітку орієнтацію місцевих бюджетів на задоволення поточних потреб регіону, фінансування наявної мережі бюджетних закладів соціального спрямування та невеликий акцент на програми розвитку.

Серед видатків на соціальну сферу за досліджуваний період найбільше абсолютне зростання зафіксовано для закладів сфери освіти (на 2185,5 млн грн або у 1,9 раза), соціальний захист і соціальне забезпечення

Таблиця 3.11
Динаміка складу та структури касових видатків зведеного бюджету Закарпатської області, 2013—2017 рр. %

Показники	2013		2014		2015		2016		2017	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Разом касові видатки, з них:	6009,98	100,0	6482,02	100,0	8487,71	100,0	10044,47	100,0	13520,59	100
На соціальну сферу:	5564,04	92,58	5927,57	91,45	7293,11	85,93	8514,54	84,77	11311,83	83,66
освіта	2250,65	37,45	2348,21	36,23	2914,16	34,33	3145,71	31,32	4436,15	32,81
охорона здоров'я	1156,99	19,25	1236,39	19,07	1578,12	18,59	1625,38	16,18	2325,74	17,20
соціальний захист та соціальне забезпечення	1873,81	31,18	2048,35	31,60	2443,38	28,79	3343,91	33,29	3996,83	29,56
культура і мистецтво	241,31	4,02	248,98	3,84	299,67	3,53	324,57	3,23	441,15	3,26
фізична культура і спорт	38,25	0,64	42,93	0,66	54,36	0,64	70,82	0,71	105,82	0,78
ЗМІ	3,04	0,05	2,71	0,04	3,43	0,04	4,15	0,04	6,13	0,05
На галузі економіки	193,76	3,22	288,94	4,46	745,36	8,78	990,85	9,86	1377,33	10,19
ЖКГ	58,96	0,98	77,49	1,20	231,51	2,73	293,40	2,92	376,92	2,79
будівництво	76,51	1,27	125,76	1,94	371,73	4,38	296,08	2,95	267,94	1,98
сільське господарство	3,66	0,06	5,05	0,08	26,27	0,31	26,45	0,26	35,16	0,26
транспорт і зв'язок	54,64	0,91	80,64	1,24	115,85	1,36	374,92	3,73	697,30	5,16
На природоохоронні заходи	1,34	0,02	1,69	0,03	3,32	0,04	1,95	0,02	2,14	0,02

Джерело: розраховано авторами за офіційними даними Департаменту фінансів Закарпатської ОДА за 2013—2017 рр.

(на 2123,0 млн грн, або у 2,1 раза), охорону здоров'я (на 1168,8 млн грн або у 2 рази). Однак, зважаючи на офіційні показники інфляції за досліджуваний період (у 2013 р. — 100,5; 2014 — 124,9; 2015 — 143,3; 2016 — 112,4; 2017 — 113,7 %) ¹⁶³, що зумовило суттєве зростання рівня цін на продукти харчування, енергоносії, оплату праці, інші видатки споживання, належить констатувати факт зменшення реальних видатків місцевих бюджетів регіону на соціальну сферу за період дослідження.

У 2013—2017 рр. існувала позитивна тенденція, частка місцевих видатків у видатковій структурі бюджету області збільшилася від 3,2 % (2013) до 10,2 % (2017), абсолютне зростання обсягів видатків на цю сферу становило 1183,6 млн грн (що складає 7,1 раза) і засвідчує поступове посилення вагомості економічного вектора розвитку регіону. Зазначене зростання відбулося, головним чином, за рахунок видатків на сферу транспорту та зв'язку, частка яких зросла від 0,9 % (2013) до 5,2 % (2017) видатків бюджету області, за абсолютного зростання обсягів фінансування 642,7 млн грн (або 12,8 разів).

Важлива складова сталого розвитку — видатки на природоохоронні заходи — у видатковій структурі місцевих бюджетів Закарпатської області має дуже невелике значення — усього 0,02 %.

Забезпечення необхідного балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю потребує досягнення і підтримки раціонального співвідношення видатків споживання (поточних) і видатків розвитку (капітальних) бюджету області.

Видатки споживання — частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків ¹⁶⁴.

Під видатками розвитку розуміємо видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням. Видатки розвитку формуються за рахунок капітальних видатків, досліджень і розробок, заходів розвитку для реалізації державних (регіональних) програм, матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення,

¹⁶³ Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: <https://index.minfin.com.ua/economy/index/inflation/>

¹⁶⁴ Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>

субсидій і поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям¹⁶⁵. Саме видатки розвитку бюджету з точки зору їх довгострокового впливу на соціально-економічний розвиток громади є найадекватнішим показником, що відповідає підходам концепції довгострокового сталого розвитку регіону.

Аналіз видаткової частини бюджету області у розрізі зазначених груп (табл. 3.12), свідчить про абсолютне домінування видатків споживання (від 96,8 % усіх видатків бюджету у 2013 р. до 90,8 % у 2017 році). Водночас спостерігається поступове їх скорочення за рахунок незначного зростання видатків на економічний розвиток (у структурі яких переважають саме видатки розвитку).

Видатки на соціальну сферу практично повністю складаються з видатків на споживання (98,6—96,8 %) і, зважаючи на домінування зазначеної сфери у структурі видаткової частини місцевих бюджетів регіону, у середньостроковій перспективі складно очікувати їх переорієнтацію на активне фінансове забезпечення програм розвитку.

У групі видатків місцевих бюджетів регіону на галузі економіки за період аналізу спостерігається несуттєве переважання видатків розвитку, однак 2017 року зафіксовано скорочення їхньої частки до 51,9 % видатків місцевих бюджетів порівняно з 69,7 % попереднього (2016) року.

Частка видатків розвитку на природоохоронні заходи поступово зростає від 14,4 % (2013) до 37,9 % (2017), однак, зважаючи на мізерні абсолютні обсяги фінансування зазначеної групи бюджетних видатків, не варто говорити про вагоме значення видатків розвитку цієї групи у забезпеченні потреб сталого розвитку регіону.

Загалом за період аналізу зафіксовано постійне недовиконання видаткової частини бюджету області — касові видатки коливалися в межах 91,1—94,9 % затверджених планових показників (табл. 3.13).

Стан виконання видатків споживання є дещо кращим — у межах 95,9—96,8 % планових показників, тоді як видатки розвитку у 2013—2014 рр. виконано на рівні 36,2—41,1 %. У 2015—2017 рр. стан фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів дещо покращився — відповідно до 78,8—83,3—79,5 % планових показників.

Для оцінювання значення конкретних складових видаткової частини зведеного бюджету області у розрізі обласного бюджету та бюджетів досліджуваних шести районів компактного проживання національних меншин обчислено середньозважену за період дослідження структуру видатків (табл. 3.14).

¹⁶⁵ Там само.

Таблиця 3.12
Структура касових видатків бюджету Закарпатської області у розрізі видатків споживання та розвитку, 2013—2017 рр., %

Показники	2013		2014		2015		2016		2017	
	С	Р	С	Р	С	Р	С	Р	С	Р
Разом касові видатки, з них:	96,80	3,20	95,52	4,48	90,14	9,86	89,25	10,75	90,81	9,19
На соціальну сферу	98,59	1,41	98,12	1,88	96,60	3,40	96,37	3,63	96,80	3,20
освіта	97,81	2,19	97,19	2,81	94,35	5,65	93,15	6,85	96,18	3,82
охорона здоров'я	98,74	1,26	97,54	2,46	96,66	3,34	96,94	3,06	93,83	6,17
соціальний захист та соціальне забезпечення	99,84	0,16	99,91	0,09	99,86	0,14	99,64	0,36	99,70	0,30
культура і мистецтво	95,99	4,01	96,26	3,74	91,65	8,35	91,64	8,36	94,68	5,32
фізична культура і спорт	95,22	4,78	90,41	9,59	95,60	4,40	93,35	6,65	87,03	12,97
ЗМІ	100,00	0,00	100,0	0,00	100,0	0,00	100,0	0,00	100,00	0,00
На галузі економіки	49,64	50,36	44,65	55,35	30,48	69,52	30,32	69,68	48,14	51,86
ЖКТ	92,74	7,26	85,70	14,30	58,49	41,51	63,39	36,61	65,91	34,09
будівництво	0,31	99,69	0,52	99,48	0,01	99,99	0,00	100,00	0,12	99,88
сільське господарство	99,52	0,48	99,80	0,20	99,78	0,22	99,91	0,09	99,85	0,15
транспорт і зв'язок	68,89	31,11	70,56	29,44	56,56	43,44	23,46	76,54	54,38	45,62
На природоохоронні заходи	85,60	14,40	70,46	29,54	74,92	25,08	60,02	39,98	62,11	37,89

Примітка: С — видатки споживання; Р — видатки розвитку.

Джерело: розраховано за експрес-інформацією Департаменту фінансів Закарпатської ОДА за 2013—2017 рр.

Таблиця 3.13
Динаміка виконання видаткової частини зведеного бюджету Закарпатської області, 2013—2017 рр., %

Показники	2013			2014			2015			2016			2017		
	ра- зом	у т. ч.		ра- зом	у т. ч.		ра- зом	у т. ч.		ра- зом	у т. ч.		ра- зом	у т. ч.	
		С	Р		С	Р		С	Р		С	Р		С	Р
Разом видатків, з них:	91,1	95,9	36,2	90,5	95,9	41,1	95,0	97,1	78,8	95,8	97,6	83,3	94,9	96,8	79,5
На соціальну сферу	95,4	97,1	43,6	95,1	96,9	47,7	96,7	97,5	77,7	97,5	98,2	81,9	96,3	97,4	72,0
освіта	93,3	95,6	44,4	92,7	95,8	44,3	94,7	96,5	72,8	95,8	97,3	79,7	95,8	96,0	92,4
охорона здоров'я	95,6	97,1	42,7	96,5	97,9	62,4	95,8	96,0	90,0	96,8	97,2	85,2	92,9	97,4	54,6
соц. захист та соці- альне забезпечення	99,2	99,5	41,0	98,4	98,5	42,3	99,7	99,7	91,9	99,7	99,7	94,7	98,9	98,9	89,8
культура і мистецтво	90,1	93,8	46,5	88,1	92,5	39,9	96,0	96,7	88,2	97,2	97,6	93,1	96,8	97,8	81,3
фізична культура і спорт	80,3	88,7	27,8	81,5	88,5	46,6	97,2	97,5	91,3	92,9	95,4	68,4	97,1	97,6	93,7
ЗМІ	82,0	82,0	0,0	91,1	91,1	0,0	99,0	99,0	0,0	95,1	95,1	0,0	96,9	96,9	0,0
На галузі економіки	42,5	64,2	31,8	47,6	70,1	37,8	82,0	92,4	78,1	84,3	87,8	82,9	84,9	90,2	80,6
ЖКГ	70,4	83,1	23,8	65,3	78,7	32,3	84,9	94,6	74,2	85,8	91,6	77,4	90,2	94,2	83,4
будівництво	35,0	25,5	35,0	41,8	36,1	41,8	81,8	98,2	81,8	82,3	0,0	82,3	77,2	47,1	77,3
сільське господарство	45,6	45,4	100	71,2	71,2	100	95,4	95,4	99,8	90,0	90,0	94,1	90,2	90,3	61,1
транспорт і зв'язок	37,4	50,1	23,9	44,6	62,7	26,4	75,0	87,2	63,4	84,4	80,3	85,7	85,2	87,8	82,4
На природо-охоронні заходи	38,3	44,1	21,5	55,3	48,0	87,4	59,0	52,7	91,4	41,3	33,4	63,9	44,6	34,9	82,4

Примітка: С — видатки споживання; Р — видатки розвитку.

Джерело: розраховано за експрес-інформацією Департаменту фінансів Закарпатської ОДА за 2013—2017 рр.

Таблиця 3.14
Структура видатків зведеного бюджету Закарпатської області у розрізі окремих місцевих бюджетів регіону, 2013—2017 рр., %

Видатки	Зведений бюджет області, у т. ч.															
	Разом		Обласний		Беретівський		Виноградівський		Мукачівський		Тячівський		Ужгородський		Хустський	
	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р	Рм	Р
Разом видатків, з них:	100	100	14,5	11,8	3,46	3,13	7,61	5,08	5,54	4,1	10,8	5,87	4,86	7,60	5,58	2,2
На соціальну сферу	100	100	15,3	30,9	3,48	2,14	7,90	5,59	5,66	3,8	11,4	3,32	4,48	5,58	6,02	2,3
освіта	100	100	11,1	19,9	3,71	2,20	8,62	7,22	6,58	5,2	10,8	3,55	4,42	5,43	6,41	2,6
охорона здоров'я	100	100	40,3	53,4	3,23	1,39	5,39	2,11	2,24	0,6	6,94	2,63	3,08	4,68	5,54	1,7
соціальний захист та соціальне забезпечення	100	100	4,28	62,3	3,39	4,11	8,70	2,10	6,62	0,2	15,2	2,87	5,22	0,14	6,08	0,6
культура і мистецтво	100	100	19,2	16,9	3,74	3,85	7,20	6,17	6,40	6,2	8,95	4,28	5,70	12,3	4,69	2,6
фізична культура і спорт	100	100	48,6	70,3	1,62	0,33	5,31	4,99	2,57	0,1	6,04	2,19	3,95	1,66	3,06	0,8
ЗМІ	100	100	20,6	0,00	7,63	0,00	0,36	0,00	0,00	0,0	5,74	0,00	7,45	0,00	1,98	0,0
На галузі економіки	100	100	10,5	1,8	2,25	2,9	5,13	4,16	3,65	3,6	4,93	6,22	5,72	6,31	1,80	2,0
ЖКГ	100	100	0,01	0,02	0,94	0,60	4,78	0,42	2,18	1,1	2,51	1,63	5,28	6,42	1,06	1,2
будівництво	100	100	2,51	2,51	3,39	3,39	5,79	5,80	4,60	4,6	8,77	8,78	6,75	6,76	3,02	3,0
сільське господарство	100	100	81,4	83,2	1,45	0,00	2,17	0,00	0,46	0,0	1,85	0,00	4,86	0,00	0,84	6,1
транспорт і зв'язок	100	100	20,3	1,44	2,34	3,15	5,05	3,34	4,23	3,2	3,76	4,33	5,23	5,52	1,41	0,8
На природоохоронні заходи	100	100	0,00	0,00	1,67	0,00	8,24	12,4	11,1	0,0	5,83	0,00	31,2	53,4	4,27	5,2

Примітка: Рм — разом видатків місцевого бюджету; Р — видатки розвитку.

Джерело: розраховано за експрес-інформацією Департаменту фінансів Закарпатської ОДА за 2013—2017 рр.

Таблиця 3.15

**Динаміка касових видатків програм обласного бюджету, спрямованих
на підтримку розвитку національних меншин регіону, тис. грн**

Назва програми	2013	2014	2015	2016	2017
Разом видатків на програми обласного бюджету, у т. ч.:	122124,6	143748,8	166674,9	218574,7	212383,5
Програми підтримки розвитку національних меншин, у т. ч.:	440,8	434,9	456,5	701,5	1006,2
— програма “Центр культур національних меншин Закарпаття” на 2011—2015, 2016—2020 роки	418,2	427,0	409,1	653,5	823,2
— програма забезпечення розвитку освіти, культури, традицій національних меншин області на 2011—2015, 2016—2020 роки	16,6	1,9	12,4	18,0	108
— програма “Ромське населення Закарпаття” на 2012—2015, 2016—2020 роки	6,0	6,0	35,0	30,0	75,0
% до усіх програм обласного бюджету	0,36	0,30	0,27	0,32	0,47

Джерело: розраховано за експрес-інформацією Департаменту фінансів Закарпатської ОДА і Управління національностей та релігій Закарпатської ОДА за 2013—2017 рр.

Аналіз структури видатків бюджету Закарпатської області у розрізі його складових засвідчує домінування обласного бюджету у фінансуванні видатків розвитку на соціальну сферу (30,9 % усіх коштів на цю мету) та бюджету Ужгородського району у забезпеченні видатків розвитку на природоохоронні заходи (53,4 % на цю мету) за період аналізу.

Одним із потенційно дієвих інструментів цільового фінансування актуальних питань розвитку регіону є розробка та реалізація бюджетних цільових програм. Закарпатська обласна державна адміністрація виконує декілька цільових регіональних програм, спрямованих на забезпечення

підтримки розвитку національних меншин регіону, однак, зважаючи на невеликі обсяги їх фінансування, суттєвого впливу на вирішення нагальних проблем національних меншин вони не мають (табл. 3.15).

В умовах соціально-економічної нестабільності, складних зовнішньо-політичних умов і бойових дій на сході держави, масової зовнішньої міграції населення, високого рівня тіньової економіки, для забезпечення ефективного фінансування окремих напрямів сталого розвитку регіону бюджетних ресурсів не вистачає.

Унікальне географічне розташування дає змогу зацікавленим інституціям Закарпатської області брати участь у міжнародних програмах фінансової та технічної допомоги. Однією з довгострокових системних програм Європейського Союзу, спрямованою на розвиток прикордонної співпраці і вирішення спільних завдань соціального, культурного, природоохоронного, гуманітарного характеру, обмін досвідом та кращими практиками суміжних регіонів є Програма транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна (*HUSKROUA*) (табл. 3.16).

Таблиця 3.16

**Показники Програми транскордонного співробітництва ЄІСП
Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна, 2010—2015 рр.**

Показники	Кількість проєктів, од.	Загальний обсяг проєктів, тис. євро	Сума грантів, тис. євро	Обсяг коштів, залучених регіональними партнерами, тис. євро
Разом проєктів за участі партнерів із Закарпатської області, у т. ч.				
Разом	114	40035,431	35888,759	15470,728
соціального спрямування	63	13243,816	11903,347	4484,29
розвиток економічної і підприємницької інфраструктури	30	11852,824	10544,985	4300,055
природоохоронного характеру	21	14938,791	13440,427	6686,383
Головний партнер проєкту із Закарпатської області				
Разом	29	12307,457	11067,122	7899,956
Партнер проєкту із Закарпатської області				
Разом	85	27727,974	24821,637	7570,772

Джерело: розраховано за даними офіційного сайту Програми транскордонного співробітництва Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна. URL: <http://www.huskroua-cbc.net/en/>

Варто виокремити в рамках Програми транскордонного співробітництва дві групи проєктів:

- проєкти, ініційовані інституціями Закарпатської області, де головними партнерами (основними одержувачами коштів) є регіональні організації; звичайно такі проєкти орієнтовані на вирішення актуальних для області завдань із залученням партнерів з інших країн;
- проєкти, ініційовані партнерами із суміжних держав, де відповідні регіональні інституції області залучені як партнери для допомоги у вирішенні спільних завдань.

Локалізація абсолютної більшості досліджуваних проєктів Програми зосереджена у шести досліджуваних районах області (табл. 3.17).

Порівняльний аналіз обсягів фінансування видатків розвитку у регіоні засвідчує важливість залучення додаткових джерел, зокрема, загальний обсяг видатків однієї досліджуваної програми ЄІСП у регіоні (2010—2015) перевищує обсяг видатків розвитку обласного бюджету (2013—2017) у 1,25 раза. Обсяг фінансування проєктів природоохоронного характеру за рахунок коштів однієї Програми ЄІСП протягом п'ятирічних періодів аналізу у 72 рази більше від їх фінансування з місцевих бюджетів.

Деякі суміжні держави демонструють активну підтримку своїх етноменшин, зокрема уряд Угорщини на території Закарпатської області в останні роки реалізує перелік програм, спрямованих на задоволення соціальних потреб і підтримку економічних ініціатив представників угорської громади. Ці програми у рамках зазначеного підходу дослідження сталого розвитку можна згрупувати таким чином:

- підтримка проєктів соціального спрямування¹⁶⁶ (Програма розвитку дошкільної освіти в Карпатському регіоні — 4,5 млрд форинтів (12,7 млн євро); Програма підтримки вивчення угорської як іноземної мови — 210 млн форинтів (0,61 млн євро); Підтримка сфери охорони здоров'я в Закарпатській області — у 2016—2018 роках — 1,7 млрд форинтів (4,92 млн євро))¹⁶⁷;
- підтримка економічного розвитку Закарпаття у стимулюванні аграрного сектору, туризму і сфери переробки; у рамках реалізації Програми Еде Егана у 2017 році підписано 2816 угод на загальну суму 6 268 млрд форинтів (18,13 млн євро)¹⁶⁸ ¹⁶⁹.

¹⁶⁶ István G. Sokoldalú kárpátaljai támogatások. Сприяння євроатлантичній інтеграції України на прикладі Закарпаття: Матеріали міжнар. конф. (25 травня, 2018, м. Ужгород).

¹⁶⁷ Конвертовано за офіційним обмінним курсом Національного банку України на 31.12.2017. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://minfin.com.ua/currency/converter>

¹⁶⁸ Те саме.

¹⁶⁹ István G. Sokoldalú kárpátaljai támogatások. Сприяння євроатлантичній інтеграції України на прикладі Закарпаття: Матеріали міжнар. конф. (25 травня, 2018, м. Ужгород).

Таблиця 3.17

Порівняльна інформація щодо обсягів фінансування видатків розвитку в Закарпатській області, тис. євро

Показники	Видатки розвитку зведеного бюджету області, тис. євро *, 2013—2017							Видатки програми ЄІСП HUSKROUA, тис. євро, 2010—2015
	Разом	Обласний	Берегівський	Виноградівський	Мукачівський	Тячівський	Ужгородський	Хустський
Разом видатків розвитку, з них:	108731,3	12769,4	3368,2	5526,5	4419,5	6380,1	8261,9	2415,7
на соціальну сферу	33111,8	10234,7	713,5	1849,3	1263,3	1099,1	1846,8	749,2
на економічний розвиток	65094,2	1158,9	1867,7	2706,5	2340,1	4048,6	4107,8	1322,1
на природоохоронні заходи	92,90	0,00	0,00	11,5	0,00	0,00	49,6	4,8
								6686,383

Примітка: * конвертовано за офіційним обмінним курсом Національного банку України на 31.12.2017. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://minfin.com.ua/currency/convert>

Джерело: розраховано за експрес-інформацією Департаменту фінансів Закарпатської ОДА та офіційного сайту Програми транскордонного співробітництва Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна. URL: <http://www.huskroua-cbc.net/en>

3.2.4. Підготовка педагогічних кадрів для поліетнічного регіону

В Україні накопичено значний досвід, що може бути основою модернізації професійної підготовки педагогічних кадрів до взаємодії суб'єктів освітнього процесу в умовах поліетнічного регіону. Згідно з типологією національних меншин, корінними у Закарпатті можна вважати угорців, румунів, а автохтонними — німців, словаків, циганів, мігрантами — росіян. Але згідно з новими міжнародними правами нащадків мігрантів третього покоління треба вважати меншинами, тобто росіян у третьому поколінні також можемо вважати автохтонними.

Етнічні групи Закарпаття розрізняються за рівнем освіти. За статистичними даними, у школах I—III ступенів корінне населення навчається в основному рідною мовою, тобто створені відповідні умови для розвитку своєї культури. Варто також зазначити, що на тисячу осіб віком 15 років і старше мають вищу освіту серед українців 85 осіб, молдаван — тільки 40, болгар — 66, поляків — 69, білорусів — 116, росіян — 158, євреїв — 358¹⁷⁰.

Відповідно до освітніх запитів населення та етнічного складу, в області сформовано мережу, згідно з якою із 694 загальноосвітніх навчальних закладів функціонують: 573 школи з українською мовою навчання, 71 — з угорською, 12 — з румунською, 2 — з російською, 1 — зі словацькою, 27 — з українською та угорською, 6 — з російською і українською, 2 — з українською, російською й румунською мовами навчання, п'ять приватних ліцеїв з угорською мовою навчання. У закладах вищої освіти державної форми власності Закарпаття питома вага національних меншин серед студентів значно поступається частці національних меншин серед населення області. Критичними є спеціальності, які вважають престижними і які гарантують працевлаштування на ринку праці¹⁷¹. Багаторічними традиціями підготовки педагогічних кадрів у Закарпатській області відомі Мукачівський державний університет (м. Мукачеве), ДВНЗ “Ужгородський національний університет” (м. Ужгород), Закарпатський угорський педагогічний інститут імені Ференца Ракоці II (м. Берегово). Саме у цих закладах навчаються представники різних національних меншин краю та іноземні студенти.

Професійно-педагогічна діяльність у поліетнічному регіоні має низку особливостей, пов'язаних із його специфічністю, й передбачає, звичайно, окрім відповідного рівня професійної майстерності педагога, особливі вимоги щодо його особистих якостей, спеціальних умінь, навичок тощо. Професійно і соціально значущі якості (емпатія, емоційна стійкість, відпо-

¹⁷⁰ Ільтьо І.В. Національний склад населення та його мовні ознаки (статистичний бюлетень) / Закарпатське обласне управління статистики. Ужгород, 2003. 86 с.

¹⁷¹ Орос І. Забезпечення розвитку освіти засобами національно-культурних традицій національних меншин у Закарпатській області. *Освітній простір України*. 2014. Вип. 1. С. 72—81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/oru_2014_1_13

відальність, дипломатичність, політкоректність, культура міжнаціонального спілкування, міжетнічна толерантність) передбачають уміння контролювати прояв власних емоційних реакцій, здатність до співпереживання, соціальної відкритості, тактовності, самоповаги і поваги до інших, терпимість і повагу до представників інших культур тощо¹⁷².

Міжкультурний підхід до професійної підготовки вчителя є її теоретико-методологічною стратегією. Відповідно, нагальною необхідністю є формування у майбутніх педагогів міжкультурної професійної компетентності (цілісного уявлення про сучасний світ та освіту, забезпечення наступності, залучення до культурної світової спадщини, визнання рівності й достоїнства всіх культур і права на культурну самобутність, посилення ролі вчителя як посередника у спілкуванні учнів із іншомовною культурою тощо). Модель професійної підготовки майбутнього педагога до міжкультурної взаємодії суб'єктів освітнього процесу передбачає цілепокладання і свободу вибору, активність, динамічність, паритетність¹⁷³.

Утвердження загальнолюдських цінностей є однією з основних вимог полікультурної освіти, покликаної забезпечити в рамках навчально-виховного процесу закладів освіти толерантні стосунки, терпимість, повагу та цінність іншого, забезпечення взаємодії у світлі діалогу культур, сформованість міжетнічної толерантності усіх учасників даного процесу.

На підготовку майбутніх педагогів в умовах поліетнічного регіону безпосередньо впливають дві групи педагогічних умов: організаційні та дидактичні. Організаційні умови виводяться з макросоціальних чинників, зокрема уявлень про менталітет, національну самосвідомість, толерантність, етнізацію, що склалися в суспільній свідомості.

В умовах полікультурного регіону, яким є Закарпаття, кожна людина сприймає, засвоює і відтворює менталітет того етносу, до якого вона належить. Різноманітність етнокультурних стереотипів поведінки, незважаючи на інтенсивну експансію уніфікованих цінностей, набуває в сучасних умовах все актуальнішого змісту. Перехід від тенденційного розуміння етнічної картини світу до її бачення у поліваріантних формах породив нову аберацію соціального сприйняття, що викликало необхідність всебічного аналізу різноманіття впливу етносоціальних спільнот на психологію і розвиток національної самосвідомості.

Отже, можна виокремити такі організаційні умови: збереження національної ідентичності в контексті етнічного ренесансу і глобалізації суспільного життя; створення у закладах вищої освіти атмосфери толе-

¹⁷² Атрошенко Т.О. Соціально-педагогічна діяльність учителя в умовах поліетнічного регіону. *Соціальна робота в Україні: теорія і практика*: наук.-метод. журн. 2017. № 1—2. С. 13—20.

¹⁷³ Там само. С. 5.

рантності та полікультурності. Водночас організаційні умови визначаються мікросоціальними чинниками — традиціями закладу вищої освіти, рівнем навчально-виховної роботи, особливостями взаємин студентів і викладачів тощо. Необхідно також виділити й організаційні умови: полікультуралізацію навчально-виховного процесу у закладах вищої освіти; організацію педагогічної практики в багатонаціональних колективах тощо.

До дидактичних умов, які сприяють підготовці педагогічних кадрів в умовах поліетнічного регіону, варто віднести: полікультурну компетентність викладачів; посилення міжпредметних зв'язків у навчанні; залучення студентів до пропагування народних звичаїв, традицій не тільки власних, а й тих, представники яких навчаються поряд; участь у діяльності товариств національних меншин, волонтерській діяльності тощо.

Педагогічна діяльність в умовах полікультурного регіону висуває особливі вимоги як до підготовки майбутнього педагога, так і до набору його умінь і навичок, що визначають результативність освітньої діяльності. Без певного рівня розвитку готовності до ведення міжкультурного діалогу неможна досягти якісної зміни у професійній готовності майбутнього педагога, забезпечити творче виконання ним своїх професійних функцій. Перспективу подальших розвідок вбачаємо у дослідженні шляхів формування етнопедагогічної культури майбутніх педагогів.

3.3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації

3.3.1. Концептуальні засади реформування соціальної сфери територіальних громад

Досягнення і підтримання балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю потребує належного розвитку соціальної сфери, доступності її послуг для кожного незалежно від місця проживання. Інструментом забезпечення цієї мети є децентралізація і передання більшості повноважень на рівень громад.

На сьогоднішній день найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є:

- недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури;
- невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури;
- недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури;

- недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери;
- недостатній рівень якості послуг, що надають населенню об'єкти соціальної сфери.

Сучасна реформа децентралізації в Україні є вертикальною за своєю суттю, оскільки відбувається перерозподіл фінансово-правових повноважень між центральною та місцевою владою. Світова практика свідчить, що раніше децентралізацію влади розглядали як властивість федеративних систем державного устрою, а впродовж останніх десятиліть елементи децентралізації почали активно впроваджуватись в унітарних державах для підвищення ефективності системи державного управління¹⁷⁴.

В європейській практиці сутність децентралізації розкривається через три основні процеси: деконцентрація (передання адміністративних функцій територіальним підрозділам центральних органів влади), делегування (доручення місцевим органам влади виконувати деякі повноваження центральної влади зі збереженням за нею права скасування рішень місцевої влади) та деволюція (законодавче закріплення функцій та повноважень у вирішенні питань місцевого значення за органами місцевого самоврядування, які не тільки мають право ухвалювати власні рішення, а й виконувати їх під власну відповідальність)¹⁷⁵.

В Україні адміністративна децентралізація влади (деконцентрація) проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади). Натомість демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування — рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні¹⁷⁶.

Першим кроком сучасних реформ в Україні стала адміністративно-територіальна реформа і, відповідно, створення об'єднаних терито-

¹⁷⁴ Децентралізація управління: переваги і ризики в умовах України. URL: <http://www.novageografia.com/vogels-139-1.html>

¹⁷⁵ Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування / ПРООН; МПВСР. Київ, 2007. С. 7—8; Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. Київ: Софія, 2012. 128 с

¹⁷⁶ Мельниченко В.І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1/2. С. 282—288.

ріальних громад (ОТГ). Передбачається, що її наступним етапом стане оптимізація мережі адміністративних районів, також черговим кроком визнано ліквідацію районного рівня управління. Вважають, що децентралізація влади, яка супроводжує адміністративно-територіальну реформу, має сприяти підвищенню ефективності і гнучкості апарату управління, децентралізації державного управління, економії бюджетних коштів та уникнення дублювання повноважень. Є дві обов'язкові умови реалізації цієї реформи — передання частини повноважень на регіональний та (або) місцевий рівень і перерозподіл ресурсів для їх виконання. Тому закономірно, що паралельно з адміністративно-управлінською децентралізацією в Україні відбуваються фінансова (бюджетна) децентралізація, спрямована на створення ресурсної основи для розвитку спроможних об'єднаних громад та розширення можливостей для залучення й акумулювання фінансових ресурсів розвитку територіальних громад.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді — не тільки кінцева мета адміністративно-фінансової децентралізації, а й секторальної, яка активно реалізується в Україні сьогодні. Остання охоплює 12 основних секторів: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги), культура, ЖКГ.

Секторальна децентралізація у сфері освіти має забезпечити доступність та належну якість освітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Реалізація секторальної децентралізації у сфері охорони здоров'я передбачає наближення медичних послуг до людини з одночасним підвищенням якості їх надання, а також зміни системи фінансування медицини, аби кошти вкладалися безпосередньо в послугу, по яку звертається людина¹⁷⁷.

Секторальна децентралізація у сфері культури зорієнтована на створення матеріальних, фінансових та організаційних умов розвитку мережі закладів за умов збереження її потенціалу та надання гарантованого обсягу послуг.

Секторальна децентралізація соціального захисту спрямована на:

- виконання об'єднаною територіальною громадою власних (самоврядних) і делегованих повноважень у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей;

¹⁷⁷ Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році” / Нац. ін-т стратегічн. дослідж. Київ, 2017. С. 475—476.

- підвищення рівня управління та організації надання соціальних послуг (державні стандарти соціальних послуг, вартість соціальної послуги, моніторинг та оцінка якості соціальних послуг, диверсифікація надавачів соціальних послуг);
- реформування інтернатних установ для дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування (деінституціоналізація інтернатної системи).

Як показує вітчизняна практика, перерозподіл повноважень в управлінні соціальною сферою є складним процесом, який супроводжується пошуком шляхів уникнення можливих ризиків і дисбалансів. Рішення, які реалізуються державою в напрямі децентралізації управління у соціальній сфері, не мають однозначної позитивної оцінки. Передання повноважень на місця, закріплення джерел ресурсів для їх виконання потребує належного законодавчого, організаційного та методичного забезпечення. Важливою ознакою сучасних реформ є їх швидке розгортання, тому це подекуди ускладнює процес децентралізації, покликаний сприяти підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад та забезпеченню високої якості освітніх, медичних та інших видів послуг соціальної сфери, що надаються населенню. З іншого боку, оскільки реформа децентралізації має комплексний характер і стала основним пріоритетом урядової політики, то нівелювання негативних впливів та усунення суперечностей відбувається в умовах оперативного реагування.

Основну координаційну роль у реалізації секторальної децентралізації виконує Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Проектним офісом секторальної децентралізації, що створений як національний координатор вироблення галузевої політики децентралізації при профільному міністерстві, визначено цілі та завдання децентралізації освіти та культури.

Визначена сутність секторальних реформ дає змогу сформувати перелік основних елементів децентралізації управління у соціальній сфері (рис. 3.10).

Основним пріоритетом децентралізації управління у всіх сферах є оптимізація мережі на різних рівнях управління та зростання автономії закладів. На рис. 3.11 представлено концептуальну модель розвитку соціальної сфери територіальних громад із урахуванням особливостей та механізмів їх реалізації, зорієнтованих на розмежування повноважень, тобто специфіку розподілу власних і делегованих повноважень територіальних громад та інструменти їх фінансового забезпечення.



Рис. 3.10. Основні елементи децентралізації управління у соціальній сфері

Наведена концептуальна модель є результатом узагальнення умов реформи регулювання розвитку соціальної сфери територіальних громад, розкриває сутність, стратегічне бачення перспектив і завдань щодо досягнення стратегічних цілей.

Політика розвитку соціальної сфери територіальних громад має базуватись на таких основних принципах:

- *справедливості* (підтримку держави отримують не всі, а лише ті, хто справді її потребують);
- *адресності* (на основі індивідуального підходу, а не всім порівну);
- *субсидіарності* (механізм управління суспільством має будуватися “знизу вгору”: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції місцевої влади).

Визначений перелік принципів варто доповнити основними принципами секторальної децентралізації у соціальній сфері, а саме: доступність, тобто максимальне наближення послуг до споживача та забезпечення якості послуг.

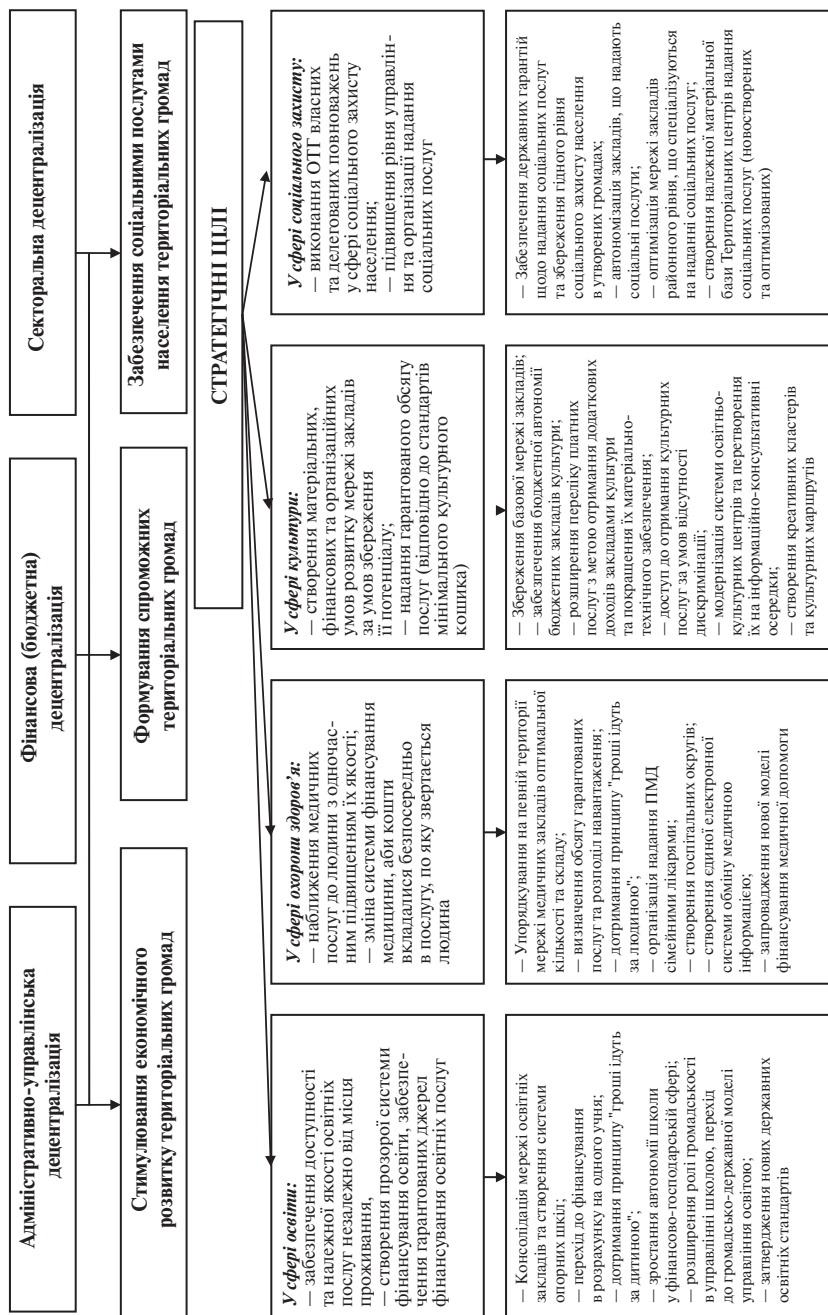


Рис. 3.11. Концептуальна модель розвитку соціальної сфери територіальних громад

Важливою складовою секторальних реформ стане удосконалення соціальних стандартів щодо надання медичних, освітніх, культурних послуг, а також послуг соціального захисту.

На сьогодні розроблено низку нових стандартів, упровадження яких має сприяти підвищенню якості послуг. Так, відповідно до Закону України “Про освіту” передбачено введення трирівневої освіти (початкова, базова середня та профільна середня), формальної та неформальної форм навчання, обов’язкової дошкільної освіти старшого дошкільного віку. Розроблено також державні стандарти початкової освіти, інклюзивної освіти тощо. Окрім діючих державних стандартів у досліджуваних сферах послуг в Україні триває активна робота над розробкою стандартів якісного обслуговування населення ОТГ, зокрема запропоновані єдині стандарти створення системи первинної медичної допомоги у громадах, нового освітнього простору, принципи приєднання початкових шкіл до опорних, дитячих театрів, творчих майстерень тощо.

Не менш важливе значення для соціального розвитку територіальних громад матиме здійснення контролю та проведення моніторингу надання послуг соціальної сфери. Цей напрям реалізації секторальної децентралізації задекларовано в переліку етапів і завдань за всіма її сферами. З метою відстеження результатів упровадження реформ потрібно розробити систему індикаторів, які допоможуть відстежувати зміни у якості надання медичних, освітніх та інших послуг на рівні територіальних громад.

Ефективність реформ забезпечить підвищення соціальних стандартів, рівня та якості життя населення. Однак прогресивні зрушення можливі лише за умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності в ухваленні управлінських рішень. Проблеми соціально-економічного розвитку територіальних громад можуть бути вирішені за умов реалізації активної державної регіональної політики, узгодженої секторальної політики, залучення в практику управління збалансованих механізмів фінансового менеджменту та фінансового забезпечення.

3.3.2. Проблеми та пріоритети консолідації освітньої мережі

Для України, як і для більшості країн Європи, характерним є *суттєве зменшення чисельності дітей шкільного віку* (демографічна криза) упродовж останніх десятиліть: протягом 1990—2016 рр. з 7132 до 3815 тис. учнів. Натомість чисельність педагогічного персоналу залишилась практично на тому ж рівні — 527 тис. учителів у 1990 р. проти 444 тис. у 2016 р. без урахування АРК та окупованих територій Донецької та Луганської областей (рис. 3.12). Результатом стало суттєве зменшення коефіцієнта

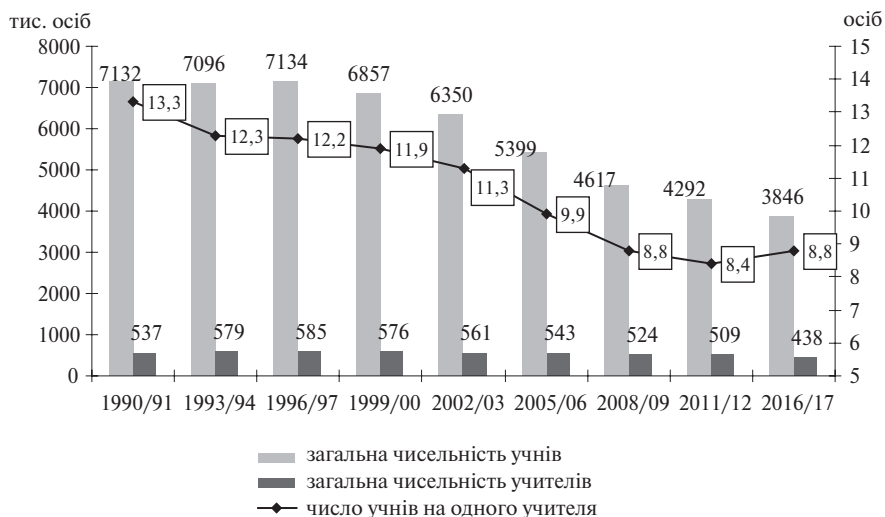


Рис. 3.12. Динаміка чисельності учнів та вчителів загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) в Україні, 1990—2017 рр.

Джерело: дані Державної служби статистики України.

співвідношення кількості учнів на одного учителя з 13,28 до 8,52¹⁷⁸. Це лише частково призвело до покращення якості освітніх послуг у сфері середньої освіти через поділ класів на групи для вивчення деяких предметів. Однак у більшості випадків зниження коефіцієнта співвідношення учнів на одного вчителя характеризує складну ситуацію у сільських школах, де чисельність учнів стрімко знижувалась і зростала кількість класів, у яких навчається троє та менше дітей. Це, в свою чергу, суттєво збільшило навантаження на бюджет. У загальноосвітніх закладах спостерігалась тенденція до зниження кількості класів з 230 тис. у 2010/2011 навчальному році до 199 тис. у 2016/2017. Зменшення чисельності класів у міській та сільській місцевості відбувалось приблизно однаковими темпами, хоча чисельність учнів зменшувалась швидше у сільській місцевості.

Частка сільських шкіл у структурі закладів загальної середньої освіти України на кінець 2016 р. становила 67,8 %¹⁷⁹. При цьому основною проблемою освіти у сільській місцевості є малокомплектні школи. Існує невід-

¹⁷⁸ Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Бюджетне забезпечення функціонування сфери освіти в територіальних громадах Карпатського регіону: виклики сучасних реформ. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 7—24.

¹⁷⁹ Загальноосвітні навчальні заклади України на початок навчального року: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. URL: http://csr2.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/bl/01/bl_ZNZ16_17.zip

повідність освітньої мережі як сучасним принципам її функціонування, так і реальним потребам населення в сільських населених пунктах. У сільських школах наповнюваність класів удвічі менша, ніж у міських (табл. 3.18).

Принцип максимального територіального наближення школи до учня і використання школи як передумови збереження малих сіл у сучасних умовах втрачає свою актуальність. Адже практика показує, що учні, які навчаються в малокомплектних сільських школах, демонструють низькі результати зовнішнього незалежного оцінювання. Постійний брак коштів на оновлення матеріально-технічної бази таких освітніх закладів, перевантаження сільських учителів кількістю навчальних предметів стало причиною зниження якості освітніх послуг та неконкурентоспроможності випускників малих сільських шкіл під час вступу до закладів вищої освіти. І це попри те, що вартість навчання у таких школах у кілька разів перевищує вартість навчання у великих міських школах.

Наявне законодавче регулювання процесів раціоналізації освітньої мережі не дозволяло вирішити проблему, адже згідно з нормами закону, недавна повноваження щодо закриття шкіл були у місцевих громад, а поточне фінансування шкіл покладалось на райони. Таким чином, не беручи на себе відповідальність за фінансування освітнього закладу громада не дозволяла його закривати, при тому що чисельність учнів із року в рік істотно скорочувалась, як наслідок — збільшувалась кількість шкіл із катастрофічно низьким рівнем наповнюваності класів. Перші кроки до вирішення проблеми було зроблено 2015 року, коли було знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів. Тепер їх можна закрити рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади.

У Львівській області на початок 2015/2016 навчального року призупинили свою діяльність 14 шкіл у сільській місцевості, а у наступному році ще 15 шкіл. В цілому в Україні за ці роки було закрито 447 шкіл у сільській місцевості та 28 у міській¹⁸⁰.

Методика розрахунку освітньої субвенції (2015—2017 рр.) не стимулювала органи місцевої влади до консолідації освітньої мережі. Починаючи з 2015 р. змінами до Бюджетного кодексу запроваджено нові типи субвенцій на підготовку робітничих кадрів та освітню субвенцію. В цілому, модель освітньої субвенції відповідає світовим нормам та є виправданою, адже створює можливості для того, щоб районний, міський бюджети отримали певну суму грошей і самі розподіляли їх між освітніми закладами. За таких умов не вигідним стає фінансування великої кількості малокомплектних шкіл, адже на їх фінансування доведеться витрачати власні доходи місцевих бюджетів. Однак сама формула освітньої субвенції, що застосовувалась у перші роки, була і залишається недосконалою.

¹⁸⁰ Там само.

Таблиця 3.18

Основні показники мережі освітніх закладів Львівської області у 2016 р.

Територіальна одиниця	Кількість закладів, ступені				Чисельність		Наповнюваність класів	Кількість ставок на клас		Чисельність учнів на одну педагогічну ставку
	I—III	I	I—II	III	класів	учнів		педагогічних	адміністративно-господарського і допоміжного персоналу	
м. Львів	117	7	3	104	2663	71541	26	2,2	1,3	12,2
Бабинська ОТГ	5	1	2	2	39	445	11	1,8	1,7	6,2
Бісковицька ОТГ	5	2		3	42	658	16	1,8	1,4	8,8
Вільшаницька ОТГ	5	2	1	2	26	278	11	2,0	1,7	5,3
Воля-Баранецька ОТГ	7	1	5	1	44	448	10	2,0	1,8	5,0
Гніздицька ОТГ	5	1	2	2	47	711	15	2,3	3,1	6,7
Грабовецька ОТГ	3	1	1	1	21	242	12	1,9	1,7	6,2
Дублянська ОТГ	2	1		1	13	224	17	1,9	1,8	8,9
Заболотівська ОТГ	4	2	1	1	18	252	14	1,8	0,8	7,7
Луківська ОТГ	5	2	2	1	32	360	11	1,8	1,6	6,4
Міженецька ОТГ	3	2		1	18	188	10	1,3	1,3	7,8
Новокалінівська ОТГ	4		2	2	42	669	16	1,8	1,9	8,9
Новоміська ОТГ	8	1	6	1	32	413	13	3,0	1,6	4,3
Новострілищанська ОТГ	3		2	1	23	259	11	1,8	1,4	6,1
Тростянецька ОТГ	6		4	2	61	741	12	1,7	3,3	7,1
Чуквянська ОТГ	5	2	1	2	32	368	12	1,8	1,8	6,4

Джерело: складено за даними Департаменту фінансів Львівської ОДА.

Для розрахунку освітньої субвенції на 2018 рік була розроблена нова формула, що використовує три компоненти: розрахункова наповнюваність класів, навчальні плани та заробітна плата. Крім заробітної плати педагогічного персоналу враховується заробітна плата директора, асистента вчителя у інклюзивних класах, вихователя інтернату. Заробітну плату для педагогічних працівників шкіл у гірській місцевості збільшено на 25 %.

Показник “розрахункова наповнюваність класів” окремо визначений для учбових закладів обласних центрів — 27 учнів, міст обласного значення — 25 учнів, ПТНЗ — 23 учні, закладів спеціальної освіти — дев’ять учнів, вечірніх шкіл у містах обласного значення — 19 учнів, вечірніх шкіл у районах та ОТГ — 11 учнів. Для розрахунку наповнюваності класів у малих містах і сільській місцевості враховують два чинники: відсоток сільського населення у адміністративно-територіальній одиниці та щільність учнів ЗНЗ на квадратний кілометр. Таким чином, у новій формулі замість фактичної наповнюваності класів використовується розрахункова, а це слугуватиме сильним стимулом до оптимізації як шкільної мережі, так і мережі класів і, як наслідок — зміцненню стабільності фінансування освіти на місцевому рівні¹⁸¹.

Чинні штатні нормативи спрямовані на кількісні показники та не враховують обсягів та якості освітніх послуг, що надаються. Проблема чинних штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів полягає у тому, що їх розраховують виходячи з кількості класів без урахування їх наповнюваності. Так, посада заступника директора з навчально-виховної роботи вводиться за наявності 10—20 класів, незважаючи на їх наповнюваність. Залежно від кількості класів, а не їх наповнюваності, вводяться посади бібліотекаря, лаборантів, педагога-організатора та інші. На думку фахівців, важливо запровадити штатні нормативи, пов’язані з обсягами надання послуг, які визначали би потребу у працівниках залежно від попиту на відповідні послуги й забезпечення базового рівня їх якості¹⁸².

У результаті частка адміністративно-господарського і допоміжного персоналу у сільських школах перевищує 50 % усіх працівників, що не сприяє зростанню якості освітніх послуг, а лише збільшує вартість навчання. На сьогодні кількість ставок допоміжного персоналу залежить від площі навчального закладу, а ставок адміністративного та педагогічного персоналу — від чисельності учнів, класів. Зменшення чисельності учнів у школах не впливало на чисельність допоміжного персоналу, що і призвело до подібних перекосів.

¹⁸¹ Герчинський Я. Формула розподілу освітньої субвенції на 2018 рік. URL: <https://www.budgetnyk.com.ua/article/3-osvtnya-subventsya-kudi-mojna-vitrachati-tsogo-roku-ta-shcho-zmnitsya-2018>

¹⁸² Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 3. С. 46—56.

Потрібні нові підходи до взаємодії загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості на основі розгортання процесів кооперації, інтеграції, взаємодії, партнерства, з метою ефективного використання матеріально-технічних, кадрових, фінансових та управлінських ресурсів для забезпечення рівного доступу до якісної освіти.

До об'єднання територіальних громад управлінням освітою в селах і селищах займались районні відділи освіти при державних адміністраціях, а функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації непрямих завдань забезпечення шкіл. У нових умовах органи місцевого самоврядування ОТГ мають всі повноваження у сфері управління освітньою мережею, водночас це вимагає пошуку фахівців із досвідом практичної діяльності у цій сфері, високим рівнем кваліфікації, мотивованих до переформатування освітньої мережі в межах територіальної громади.

Модернізація освітнього законодавства. 2017 року після тривалого обговорення і доопрацювання ухвалено Закон України “Про освіту” від 05.09.2017 № 2145-VIII, що створює умови для реформування освітньої сфери та посилення децентралізації освіти.

Обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів спонукатиме до реформування соціальної сфери. Починаючи з 2015 року на фінансування загальної середньої освіти використовується освітня субвенція з державного бюджету, яка надходить до районних органів влади та безпосередньо ОТГ. Обсяги цієї субвенції є зазвичай меншими, ніж заплановані витрати. Тому для фінансування загальноосвітніх навчальних закладів місцеві органи влади в перспективі мусять використовувати власні фінансові ресурси, що спонукатиме їх до перегляду освітньої мережі.

Стимулювати консолідацію подрібненої освітньої мережі може і механізм фінансування в розрахунку на одного учня. Система мотивації функціонує таким чином: реальні видатки на малі школи з малими класами суттєво перевищують обсяги субвенції у розрахунку на одного учня, що вимагає дофінансування їх функціонування з коштів органів місцевого самоврядування. Закриття малокомплектної школи та переведення учнів до сусідньої школи скорочує видатки місцевого самоврядування, але не зменшує кошти, виділені в рамках освітньої субвенції, оскільки кількість учнів не змінюється. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть використовувати заощаджені кошти для поліпшення умов навчання в інших школах¹⁸³. Світовий досвід показує, що муніципалітети вимушені конкурувати між собою за кожного учня, адже

¹⁸³ Герчинський Я. Варіанти політики щодо фрагментарності шкільних мереж в Україні. URL: http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/SN24_options_for_network_reforms_UKR.pdf

разом із учнем вони отримують додаткові кошти освітньої субвенції. В деяких країнах, зокрема Естонії, разом із субвенцією отримують і додаткові кошти із муніципалітету, де мешкає учень, для дофінансування потреб освітнього закладу, де він навчається. У цьому полягає суть принципу “гроші ходять за учнем”.

Консолідація шкільної мережі потребує першочергової реалізації заходів у частині:

- перегляду штатних нормативів відповідно до вимог часу, зокрема, такі нормативи повинні враховувати реальні можливості фінансування місцевими органами влади технічного персоналу навчальних закладів (розрахунок чисельності технічного персоналу залежить від площі закладу, за зменшення чисельності учнів та класів це призводить до порушення співвідношення між педагогічним та технічним персоналом і до удорожчання навчання учнів);
- у зв’язку з підвищенням вимог до рівня підготовки педагогічного персоналу важливо закласти в освітню субвенцію кошти для підвищення кваліфікації освітніх працівників;
- у випадку створення опорних шкіл потрібно забезпечувати формування округу опорної школи з її філіями в межах ОТГ. Треба вдосконалити нормативно-правову базу створення та функціонування опорних шкіл і вжити заходів із підвищення кваліфікації директорів і працівників опорних шкіл. Доопрацювання потребують питання визначення принципів, процедури відбору, територіального розташування та особливостей фінансування опорних закладів.

3.3.3. Організаційно-інституційне та фінансове забезпечення системи охорони здоров’я

Необхідність медичної реформи в Україні обумовлена найнижчою в Європі тривалістю життя населення на тлі спрямування значної частини ВВП на фінансування системи охорони здоров’я (рис. 3.13, 3.14).

Перший етап медичної реформи полягає у зміні принципів фінансування первинної ланки медичної допомоги, яка є фундаментом усієї системи надання медичних послуг населенню. На сьогодні лише 20 % громадян звертаються спершу по допомогу до первинного рівня, інші 80 % користуються медичними послугами одразу вторинного або третинного рівня, збільшуючи цим самим навантаження на спеціалізовані відділення, які призначені обслуговувати пацієнтів у складних медичних

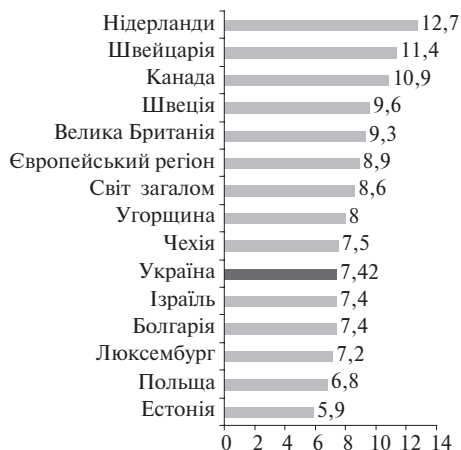


Рис. 3.13. Загальні витрати на охорону здоров'я, відсоток від номінального ВВП в Україні, порівняно з країнами світу, станом на 2015 р.



Рис. 3.14. Загальні витрати на охорону здоров'я, відсоток від номінального ВВП в Україні, порівняно з пострадянськими країнами, станом на 2015 р.

Джерело: побудовано на основі даних видання “Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2015 рік” (за ред. Шафранського В.В.; МОЗ України, ДУ “УІСД МОЗ України”. Київ, 2016. 452 с.).

випадках. У світі існує інша статистика: 80 % пацієнтів обслуговує лікар первинного рівня і лише 20 % із них обслуговуються в закладах вторинної та третинної ланки за наявності потреби у спеціалізованій допомозі.

Відповідно до бюджетної децентралізації, утримання медичних закладів відтепер переходить у безпосереднє підпорядкування органів місцевої влади. Це означає, що повноваження з розподілу коштів на потреби медичної інфраструктури переходять із центрального на територіальний рівень: органи місцевого самоврядування матимуть змогу самостійно визначати пріоритети для розвитку медичних закладів, підпорядкованих їхній компетенції і таким чином припинити змагатись за увагу центральної влади. Це дасть змогу створити конкурентні умови для оптимізації, утримання і розвитку закладів медичної інфраструктури та підвищення якості медичних послуг.

Тому задля формування єдиного медичного простору, оптимізації мережі медичних закладів і підвищення якості державних медичних закладів, покращення системи медичного забезпечення населення країни

загалом розпочато створення госпітальних округів (ГО), які становлять функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню цієї території¹⁸⁴. Фактично госпітальний округ — це впорядкована на певній території мережа медичних закладів оптимальної кількості та складу, з раціональним розподілом навантаження на лікарів і максимально ефективним використанням медичного обладнання, яка відповідає практичним потребам і спроможності місцевої громади. При цьому чисельність населення, що проживає на території округу, не повинна перевищувати 120 тис. осіб, а можливість доїзду від центру округу до будь-якого з населених пунктів має не перевищувати однієї години. На 01.11.2017 в Україні затверджено склад госпітальних округів 17 областей і м. Київ.

Основні проблеми, пов'язані з оптимізацією мережі та фінансуванням медичних закладів перелічені нижче.

1. Проблеми формування госпітальних округів:

- відсутність конструктивної співпраці з питань формування ГО між різними гілками виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування;
- відсутність достатнього нормативно-правового забезпечення процесу створення ГО;
- неузгодженість функціонування ГО з новими принципами фінансування медичної галузі;
- непередбаченість участі місцевих рад у процесі формування ГО та неспівпадіння меж ГО з межами новосформованих ОТГ;
- неврахування регіональних особливостей у ході формування;
- наявність конфліктних ситуацій щодо майна медичних закладів;
- невирішеність проблеми доступності медичних закладів у межах ГО (високі ціни на пальне та проїзні квитки, що ускладнює процес звернення пацієнтів із інших районів);
- нерівномірність розподілу ГО за чисельністю населення (охоплення великих територій із низькою щільністю населення);
- скорочення малопотужних, але потрібних населенню лікарень і вивільнення великої кількості медичних працівників.

2. Недостатній рівень забезпечення населення закладами первинної допомоги (зростання рівня відбулось унаслідок скорочення сільсько-

¹⁸⁴ Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2017 № 165. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>

го населення, а не через збільшення кількості закладів; кількість амбулаторій та поліклінік у 2016 р. зменшилась порівняно з 2013 р. в 1,9 раза, а ФАП — на 7,8 %).

3. Значна диференціація у рівні фінансового забезпечення закладів первинної медичної допомоги ОТГ.

Принцип “гроші ходять за пацієнтом” покликаний змінити не лише свідомість лікарів та осіб, які отримують медичні послуги, але й органів місцевого самоврядування, на балансі яких перебувають заклади охорони здоров'я. Особливої актуальності ці питання набувають для утворених у процесі децентралізації влади ОТГ. А якщо згадати стан мережі закладів охорони здоров'я у сільській місцевості, то кількість ризиків досягнення мети реформи зростає суттєво.

Від 2013 року збільшується кількість закладів (амбулаторій, поліклінік, ФАП), які надають первинну медичну допомогу в розрахунку на 10 тис. населення. Однак у сільській місцевості цей процес супроводжується трансформацією їхньої мережі: збільшується кількість ФАП (майже на 20 %) із одночасним зменшенням кількості амбулаторій та поліклінік (на 19 %). Причиною такого зростання стало не збільшення фактичної кількості установ у сільській місцевості — вона навпаки скорочується, а щорічне зниження чисельності сільського населення (на 7,5 %) за відповідний період¹⁸⁵.

Рівень забезпеченості населення медичними закладами в розрізі ОТГ Львівської області у 2016 році коливався в межах 0,6—2,5 % (за нормативу забезпеченості міського населення амбулаторіями 1,0 % на 10 тис. населення, а сільського — 3,3 % на 10 тис. населення)¹⁸⁶.

В ОТГ фінансування охорони здоров'я у 2016 році здійснювалось за рахунок коштів державного бюджету, які у вигляді медичної субвенції передавались до бюджетів ОТГ. Загальний обсяг медичної субвенції, переданої з державного бюджету ОТГ Львівської області, становив 38,81 млн грн і на 48,2 % перевищував фактично здійснені видатки бюджетів всіх ОТГ області на охорону здоров'я¹⁸⁷.

Практично в усіх ОТГ Львівщини (за винятком ОТГ с. Заболотці) обсяг переданої з державного бюджету медичної субвенції повністю покривав видатки бюджетів ОТГ на охорону здоров'я (рис. 3.15). Причому середньообласний показник покриття становив майже 2,1 раза.

¹⁸⁵ Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2016 році: стат. бюлетень / Державна служба статистики України. Київ, 2017. 92 с.

¹⁸⁶ Про затвердження Нормативів забезпеченості мережею амбулаторій — підрозділів центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10.09.2013 № 793. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1587-13>

¹⁸⁷ Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran2033#n2033>

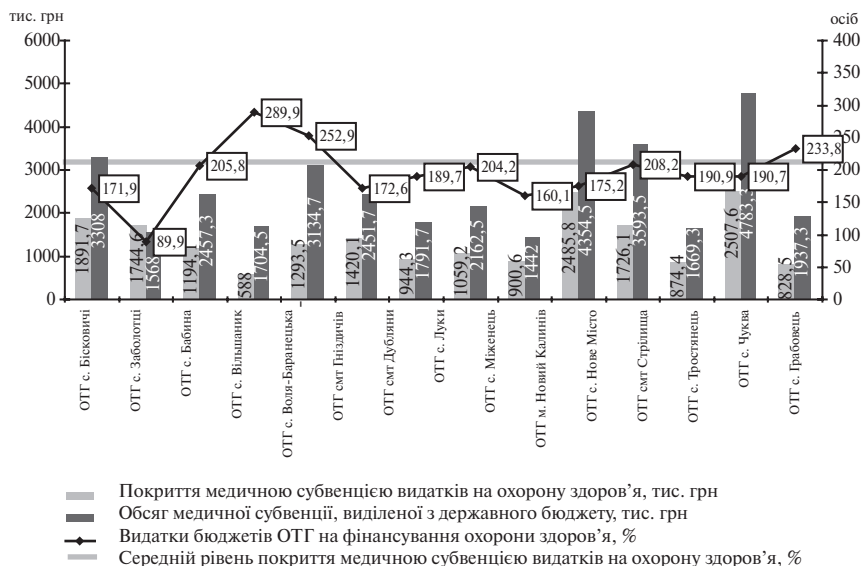


Рис. 3.15. Фінансування охорони здоров'я в ОТГ Львівської області за рахунок медичної субвенції у 2016 році

Джерело: складено авторами за даними Департаменту фінансів Львівської ОДА.

Серед причин такого перевищення можна вказати:

- декларування виконками ОТГ номінальної кількості населення (фактично частина населення може перебувати на заробітках закордоном, або проживати в іншій місцевості без реєстрації), яку закладають у формулу розподілу субвенції, що дає змогу отримати більший обсяг медичної субвенції;
- недовіра населення до медичного персоналу в закладах охорони здоров'я первинного рівня в сільській місцевості через їхній низький фаховий рівень, а також відсутність медичних закладів вторинного рівня в межах ОТГ. У результаті, жителі громади звертаються до закладів охорони здоров'я не за місцем проживання, а в районні та міські лікарні;
- зменшення фонду оплати праці лікарів, середнього та молодшого медичного персоналу (загальний фонд оплати праці в ОТГ Львівщини у 2016 році склав 87 % від запланованого обсягу);
- скорочення (понад план) середньорічної кількості ліжко-днів (перевищення плану на 14,02 % у лікарнях та на 73,36 % в амбулаторіях);

- відсутність реальних намірів (може бути зумовлено певними особистими інтересами) та продуманого плану оптимізації мережі в переважній більшості ОТГ області (2016 року лише в чотирьох ОТГ оптимізували мережу: створили два центри первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД) та закрили амбулаторію і ФАП). Лише в ОТГ с. Заболотці за кошти медичної субвенції було покрито 89,9 % видатків на охорону здоров'я. Причиною стало фінансування вторинної медичної допомоги, яку надавала лікарня. Крім того, 2016 року спостерігалось перевищення фонду оплати праці працівників лікарні в зазначеній ОТГ на 13,62 % порівняно із запланованим, а у ФАП — на 5,89 %.

Варто зазначити, що виконками ОТГ не повністю використали кошти медичної субвенції та не передавали їх у вигляді міжбюджетного трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення, оскільки залишки субвенції на кінець бюджетного періоду повертати не потрібно, а можна освоїти в наступному році.

Обсяг виділеної з державного бюджету медичної субвенції на 2017 рік для 22 об'єднаних територіальних громад Львівщини склав 114,8 млн грн. Якщо ж взяти до уваги лише ОТГ, яким перераховано медичну субвенцію у 2016 р., то її загальна сума збільшилась на 26,8 %, до 49,2 млн грн. При цьому практично для всіх зазначених ОТГ обсяг субвенції збільшили в середньому на 26,7 %. Водночас, у 2017 році на первинну медичну допомогу було передбачено лише 40 % обсягу виділеної ОТГ медичної субвенції, тож цих коштів мало б бути цілком достатньо для фінансування закладів охорони здоров'я, які надають таку допомогу, оскільки для 14 із 15 ОТГ Львівщини 40 % медичної субвенції 2017 року — це більше, ніж повний обсяг субвенції (до складу якої 2016 року також було включено видатки на утримання медичних установ), переданої з державного бюджету у 2016 році¹⁸⁸.

Реформа системи охорони здоров'я не позбавлена низки ризиків, зокрема, щодо надання первинної медичної допомоги.

1. У частині механізму фінансування охорони здоров'я:

- можливе завищення кількості та характеру наданих послуг (на основі неформальних домовленостей між лікарем і медичною установою) для збільшення фінансування;
- відсутність співоплати за медичні послуги. Разова доплата сприяла б економії бюджетного фінансування, бо збільшила б надходження коштів та зменшила зайві звернення до лікаря. За результатами опитування, 78 % українців підтримали б систему

¹⁸⁸ Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 № 11/ URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-n/paran74#n74>

розподілу витрат на лікування між державою та пацієнтом, якби вона захищала від необхідності здійснювати неформальні платежі лікарям¹⁸⁹;

- можлива поява неформальних домовленостей між лікарем первинного і вторинного рівня про “співпрацю” (людину скеровуватимуть до того лікаря на вторинному рівні, в якому буде зацікавлений лікар первинної ланки, як із фармацевтичними компаніями і рекомендації пацієнтам ліків конкретного виробника), що буде на користь лікарському персоналу, а не пацієнтам;
- інвестиційні видатки (на розвиток матеріальної бази, підвищення кваліфікації лікарів тощо), які, по суті, перекладені на місцеві бюджети, підпадають під ризик фінансування за залишковим принципом;
- достатність фінансування медичних послуг у разі підвищення їхньої вартості. Програму медичних гарантій буде затверджувати Верховна Рада щорічно разом із державним бюджетом на черговий рік. Відповідно, обсяг закладених у ній послуг залежатиме від розміру фінансування з державного бюджету. 2017 року, наприклад, вартість консультації терапевта чи педіатра в приватних клініках майже удвічі перевищувала передбачену державою на 2018 рік (середня виплата за надану пацієнту послугу коливається в межах 350—660 грн)¹⁹⁰. Водночас, середні видатки в ОТГ Львівщини на медицину на одну особу у 2016 році становили 347,1 грн. Тобто, на перший погляд, закладені на особу 370 грн на фінансування первинної медичної допомоги у 2018 році є достатніми, але, зважаючи на темпи інфляції у 2016—2017 роках (13,9 % і 14,4 % відповідно) можна було передбачити, що аналогічний обсяг послуг у 2018 році буде недофінансованим або не всі послуги будуть фінансуватись за державні кошти.

2. У частині якості надання послуг:

- якість лікарського обслуговування. З 2018 року терапевт, сімейний лікар чи педіатр зможе обслуговувати до 2 тис. пацієнтів (для того, щоб максимізувати свою заробітну плату), донедавна норматив чисельності населення на одну посаду лікаря загальної практики становив 1,5 тис. осіб у міських поселеннях і 1,1 тис. осіб у сільській місцевості. Зростання кількості пацієнтів може спричинити зниження якості послуг. Оскільки є громади з кіль-

¹⁸⁹ МОЗ України. Відповідаємо на запитання про медреформу. Вип. 4/10. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20170906_c.html

¹⁹⁰ Романенко Н. Кому принадлежат частные клиники Украины. URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3035914/komu_prinadlejat_chastnye_kliniki_ukrainy

кістю жителів менше однієї тисячі, і для максимізації заробітної плати лікареві доведеться обслуговувати пацієнтів у кількох громадах, то питання якості послуг стає ще гострішим;

- збільшиться час для отримання допомоги вузького спеціаліста (бо спершу потрібно отримати скерування лікаря первинного рівня), в іншому випадку пацієнту доведеться власним коштом оплатити отримані послуги. Тобто постає питання своєчасності отримання необхідних послуг.

3. У частині реформування мережі закладів охорони здоров'я:

- зниження рівня забезпечення населення закладами охорони здоров'я. Реформа може спричинити суперечності: з одного боку, чинний норматив забезпеченості амбулаторіями сільського населення (3,3 на 10 тис. сільського населення) покликаний забезпечити рівну доступність жителів до отримання первинної медичної допомоги, а з другого, — він може суперечити планам з оптимізації мережі і зумовлювати утримання закладів, які де-факто обслуговують дуже незначну кількість населення;
- скорочення (перепрофілювання) медичних установ у сільській місцевості, які не зможуть залучити лікарів, може негативно позначитись на верствах населення (наприклад, людях пенсійного віку), які не мають змоги самостійно доїжджати до центрів первинної медико-санітарної допомоги;
- вивільнення лікарів та гонитва за клієнтами може спричинити напруження в суспільстві та недобросовісну конкуренцію. За даними Державної служби статистики, 2016 року в Україні налічувалось 61 288 лікарів, які надають первинну медичну допомогу (терапевтів, педіатрів, сімейних лікарів)¹⁹¹. Виходячи із максимальної кількості пацієнтів, які може обслуговувати лікар первинної ланки (до 2 тис. осіб) для максимізації своєї заробітної плати, майже дві третини лікарів може залишитись без роботи (бо в такому випадку, виходячи із чисельності населення України 42,4 млн осіб, достатньо буде лише 21,2 тис. лікарів), або задеклароване МОЗ України зростання заробітної плати для переважної більшості лікарів не відбудеться (оскільки за вказаної кількості лікарів первинної ланки в середньому на одного лікаря припадатиме 692 пацієнта);
- у нерівні конкурентні умови потраплять молоді спеціалісти, які закінчили навчальні заклади і ще не мають своєї клієнтської бази.

¹⁹¹ Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2016 році: стат. бюлетень / Державна служба статистики України. Київ, 2017. 92 с.

Мінімізувати ризики можна шляхом проведення потужної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення (особливо у сільській місцевості); посилення контролю за дотриманням лікарями професійної етики, належного виконання своїх обов'язків (через проведення опитувань, аналіз відгуків і скарг), а також усунення тиску з боку лікарів під час проведення приписної кампанії; запровадження співоплати за отримані медичні послуги (сприятиме підвищенню відповідальності населення за стан свого здоров'я); надання лікарям первинної ланки сприяння в організації приватної медичної практики; залучення лікарів на роботу у сільську місцевість (із забезпеченням їх житлом і транспортом).

Необхідність реформування механізму фінансування сфери охорони здоров'я не викликає сумнівів, але супроводжується значною кількістю як фінансових, так і соціальних ризиків, що можуть мати вплив на дієвість і результативність реформи, особливо в межах сільських населених пунктів.

3.3.4. Сучасні тренди реформування мережі закладів культури

Децентралізація у сфері культури — реальний крок до підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста. Однак сучасні реформи є певним викликом для багатьох закладів культури. У нових умовах заклади сфери культури мають знайти своє місце, окреслити шляхи подальшого існування та визначити нові напрями та форми надання населенню культурно-мистецьких і інформаційних послуг на найвищому рівні¹⁹². Особливо це стосується сільських осередків культури, більшість із яких дотаційні.

Так, спостерігається значна міжрегіональна та міжтериторіальна (між містом і селом) диференціація за рівнем забезпечення закладами культури (рис. 3.16).

У жодному разі не можна проводити оптимізацію мережі закладів культури без урахування територіальних особливостей. Адже є регіони, де культурні традиції передавалися з покоління в покоління, а є такі, де за радянських часів обов'язково будували клуби і музеї, які згодом стали не потрібними. Під час реформування сфери культури насамперед необхідно зважати на традиції, щоб не знищити ті залишки культурної автентичності, що залишилась у населення.

З огляду на це, основними проблемами та ризиками, що можуть виникнути у сфері культури в умовах децентралізації, є: ліквідація закладів

¹⁹² Шлепакова Т.Л. Культура в умовах державного курсу на децентралізацію. URL: www.nplu.org/storage/files/Infocentr/Tematich_ogliadi/2016/kyrs.pdf

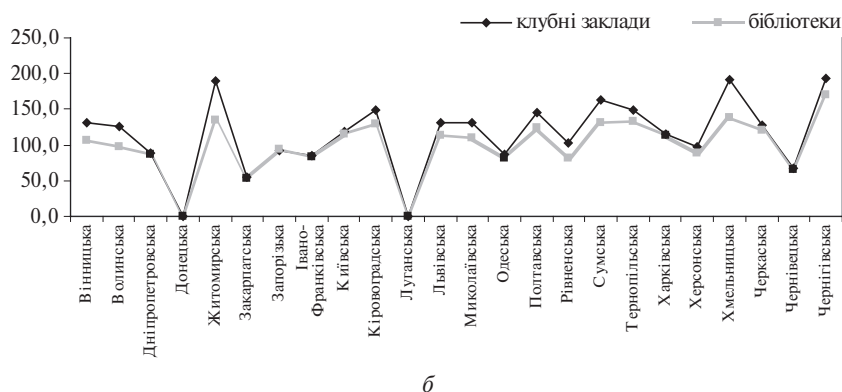
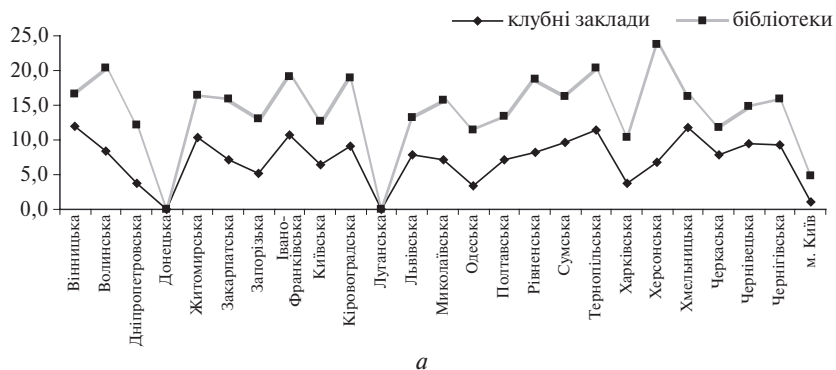


Рис. 3.16. Рівень забезпеченості клубними закладами (на 100000 осіб), 2016 р.:
а — міських поселень ; б — сільських територій

Джерело: побудовано авторами на основі даних видання: Шлепакова Т.Л. Культура в умовах державного курсу на децентралізацію. URL: www.nplu.org/storage/files/Infocentr/Tematch_ogliadi/2016/kyrs.pdf

Примітка: Дніпропетровська область нині Січеславська (2019), Кіровоградська — Кропивницька (2018).

культури місцевого значення; втрата історико-культурної спадщини та національних традицій; нівелювання функцій деяких закладів культури через нераціональну оптимізацію їх мережі; втрати кадрового потенціалу у сфері культури; збереження небезпеки отримання фінансової підтримки закладів культури певної ОТГ через латентні механізми.

За результатами аналізування специфіки функціонування мережі закладів культури Львівської області виокремлено проблеми розвитку сфери культури в новостворених ОТГ, основні з них нижче.

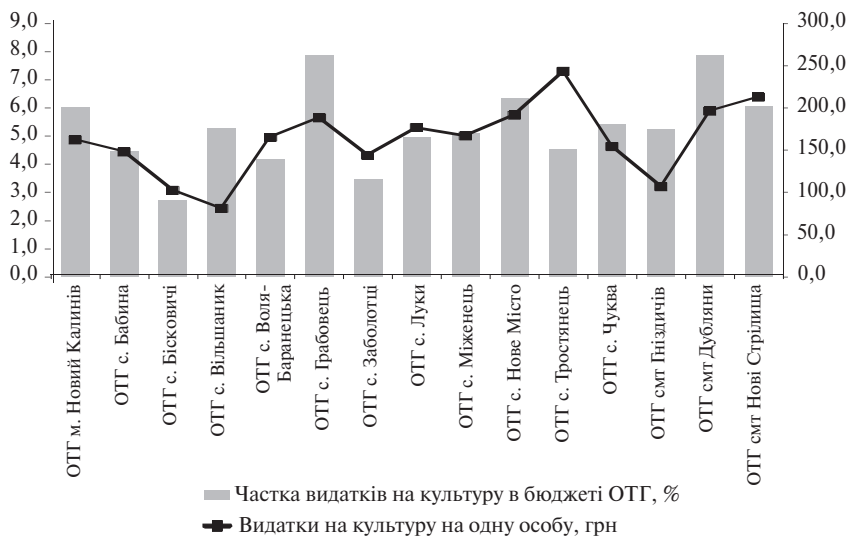


Рис. 3.17. Загальний рівень фінансування сфери культури в ОТГ Львівщини, 2016 р.

Джерело: побудовано авторами на основі даних Львівської ОДА.

1. Недостатній рівень загального фінансування сфери культури ОТГ та значна диференціація їх фінансового забезпечення. За показником загальних видатків на культуру ОТГ розрізняються майже утричі, таку саму диференціацію спостерігаємо і за видатками на одну особу (рис. 3.17).

Варто зазначити, що в середньому в Україні видатки на цю сферу, точніше на культуру і спорт, становили в цей період 3,4 % (у тому числі на культуру майже 2,8 %).

2. Нерівномірний кількісний розподіл структурних компонентів мережі закладів культури в ОТГ. Основну кількість закладів культури становлять бібліотеки і будинки культури (народні доми), інші види культурної інфраструктури (музеї, аматорські колективи, школи естетичного виховання) представлені невеликою кількістю закладів, отже ці структурні складові розміщені у новостворених ОТГ регіону вкрай нерівномірно (рис. 3.18).

3. Низький рівень фінансування деяких закладів культури новостворених ОТГ. Рівень фінансування бібліотек доволі сильно розрізняється у різних громадах (рис. 3.19). Середній рівень забезпеченості бібліотек ОТГ Львівщини фінансовими ресурсами складає 84,4 %, при цьому розподіл усіх громад має асиметричний характер, у ньому переважають утворення з рівнем фінансування вище середнього (десять проти п'яти

нижче середнього). Така ситуація може свідчити, що мережа бібліотек є однією з найчисельніших у структурі закладів культури ОТГ Львівщини і фінансування бібліотек керівники громад розглядають як один із пріоритетів розвитку культурної інфраструктури.

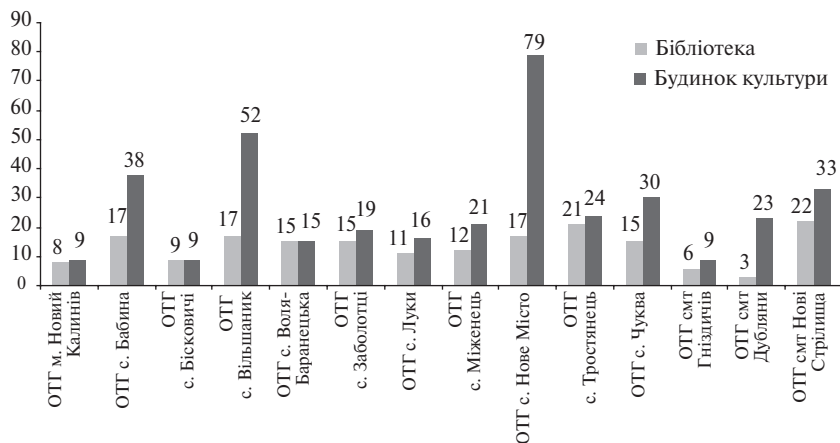


Рис. 3.18. Рівень забезпеченості бібліотеками та закладами культури клубного типу ОТГ Львівщини, 2016 р.

Джерело: побудовано авторами на основі даних Львівської ОДА.

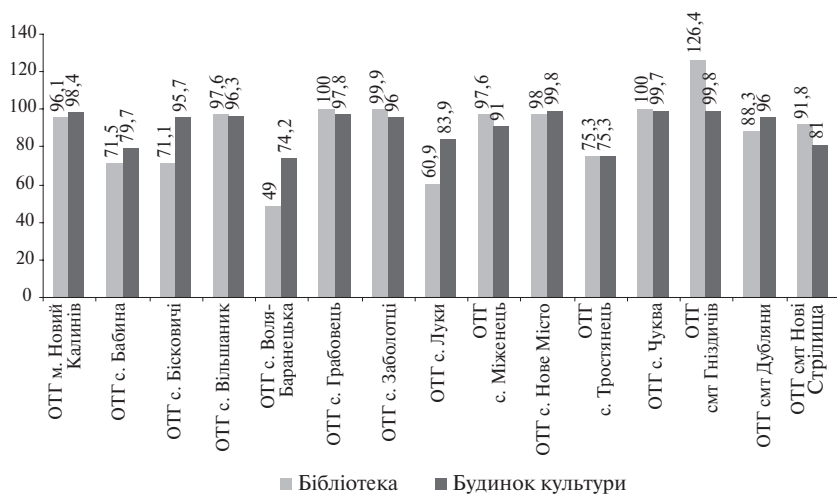


Рис. 3.19. Рівень фінансування закладів сфери культури ОТГ Львівщини, 2016 р.

Джерело: побудовано авторами на основі даних Львівської ОДА.

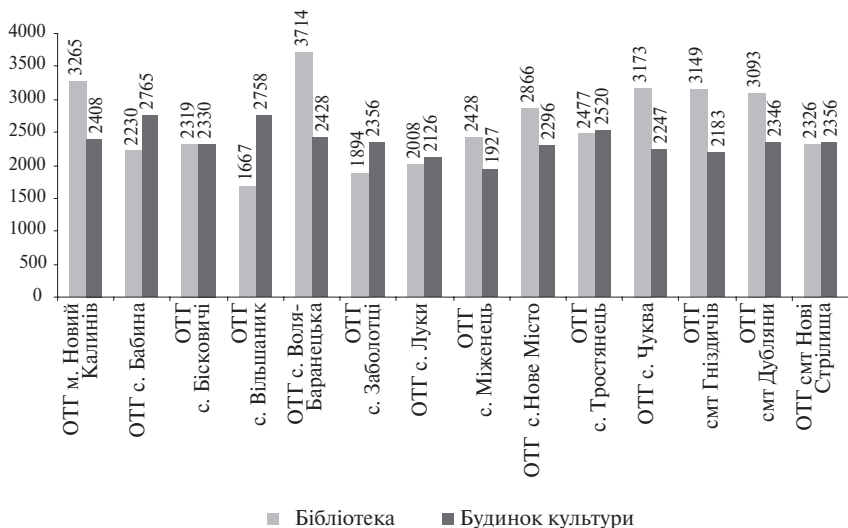


Рис. 3.20. Оплата праці у бібліотеках та закладах клубного типу ОТГ Львівщини, 2016 р.

Джерело: побудовано авторами на основі даних Львівської ОДА.

Рівень фінансування закладів клубного типу в жодній із аналізованих громад 2016 року не сягнув 100 %, проте у дев'яти з п'ятнадцяти утворень становив 95,7—99,8 %. Середній рівень фінансування склав 91 %. Це також свідчить, що фінансування клубів і народних домів є пріоритетом розвитку сфери культури для керівництва громад. Однак рівень фінансування культурної інфраструктури ОТГ не можна вважати задовільним.

4. Низький рівень оплати праці та значна його диференціація у закладах сфери культури ОТГ. Середньомісячна заробітна плата у бібліотеках розрізняється у різних ОТГ більше, ніж удвічі, середній рівень заробітної плати становив 2016 грн на місяць (рис. 3.20).

Максимальна заробітна плата у будинках культури сягала 2765 грн на місяць, а мінімальна — 1927 грн (різниця у 1,43 раза). Низька вмотивованість працівників через низький рівень оплати праці та недостатній рівень розвитку мережі закладів культури через недостатній рівень фінансування зумовлюють проблему ефективності функціонування мережі.

5. Низька ефективність функціонування закладів мережі культури та низька якість надання культурних послуг мешканцям ОТГ. Про якість послуг, що надаються бібліотеками ОТГ Львівщини, свідчить низький показник чисельності читачів і поганий рівень поповнення бібліотечно-

го фонду. 2016 року бібліотечний фонд Львівської області поповнювали лише три громади, в одній із яких (м. Новий Калинів) поповнення відбулося нижче від запланованого рівня на 14,3 %.

Незадовільним є стан об'єктів культурної інфраструктури, багато бібліотек потребують часткового або капітального ремонту, мають застарілий книжковий фонд, не підключені до мережі Інтернет, що значно ускладнює роботу бібліотек у сучасних умовах.

Ті ж самі проблеми притаманні більшості клубів. Заклади культури не витримують конкуренції з новоствореними закладами культурного відпочинку (кафе, бари), які перетягують на себе значну частину потенційних відвідувачів. Отже вони потребують реформування на інноваційних засадах, відповідно до вимог часу й пошуку нових форм організації заходів проведення дозвілля.

Функціонування сфери культури ОТГ в умовах децентралізації пов'язане із низкою проблем і викликів, подолання яких можливе на засадах мікроекономічного підходу до розвитку креативних індустрій та активізації соціокультурної діяльності мешканців громади з метою формування креативних локальних кластерів. Це передбачає виокремлення декількох провідних напрямів реформування, а саме:

- розвиток новітніх форм діяльності закладів культури та зміна організаційно-управлінських форм їх функціонування в умовах децентралізації;
- впровадження нової кадрової політики, збереження та оновлення кадрового та керівного потенціалу;
- активізація економічної діяльності закладів культури, залучення інвестицій, використання нових форм фінансування культурної сфери ОТГ, зокрема проектного менеджменту;
- нарощування соціального капіталу та збільшення згуртованості громадян на основі формування єдиного культурно-управлінського простору громад;
- запровадження мінімальних культурних стандартів — граничного об'єму культурно-мистецьких послуг, що надаються закладами культурної сфери ОТГ, які не можуть бути зменшені.

Реалізація хоча б частини із описаних вище заходів уможливить модернізацію мережі закладів культури ОТГ відповідно до вимог часу і формування на їхній основі ефективної локальної системи задоволення духовних потреб мешканців громад, базовими елементами якої будуть креативні локальні кластери.

3.3.5. Удосконалення соціального захисту населення територіальних громад

Досягнення соціальної справедливості щодо осіб із особливими потребами значною мірою забезпечується ефективним соціальним захистом.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у Львівській області зростають, що обумовлено збільшенням як розмірів основних соціальних виплат, так і чисельності їх отримувачів. Львівщина належить до групи областей з вищим обсягом видатків на соціальний захист у розрахунку на одну особу (рис. 3.21) порівняно із середнім значенням по Україні (2456 грн) та вищими темпами приросту вказаних видатків — 53,3 % у 2016 р. у порівнянні з середнім по Україні — 47,9 %.

У структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення кошти на надання соціальних послуг займають незначну частку. При цьому саме соціальні послуги — це весь спектр послуг: від виявлення потреби до організації надання та фінансування. Проте децентралізована система соціального захисту має багато ризиків та невирішених проблем:

1. Включення ОТГ у процес децентралізації соціального захисту відбулося без усунення системних проблем функціонування цієї сфери¹⁹³. Серед системних проблем, які потребують вирішення, основними є:

- установа єдиних підходів до планування, призначення та фінансування пільг із метою уникнення неефективного використання фінансових ресурсів шляхом верифікації соціальних виплат та отримувачів пільг та, у перспективі, поступова заміна такого виду соціального захисту як пільга іншими (більш соціально справедливими) видами, що відповідатиме основній меті соціального захисту — забезпечення матеріальної підтримки соціально незахищених осіб;
- з метою зниження диференціації регіонів у частині надання соціальної допомоги малозабезпеченим особам пріоритетом є розроблення механізмів посилення їх адресності та проведення широкомасштабної політики реінтеграції вказаних осіб до трудової діяльності з урахуванням регіональної специфіки;
- створення комплексних (єдиних) центрів надання соціальних послуг з урахуванням контингенту отримувачів та їх прогнозованого обсягу з одночасною уніфікацією функцій інших установ,

¹⁹³ Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / наук. ред. В.С. Кравців; НАН України, ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”. Львів, 2016. С. 70—76 (Серія “Проблеми регіонального розвитку”).

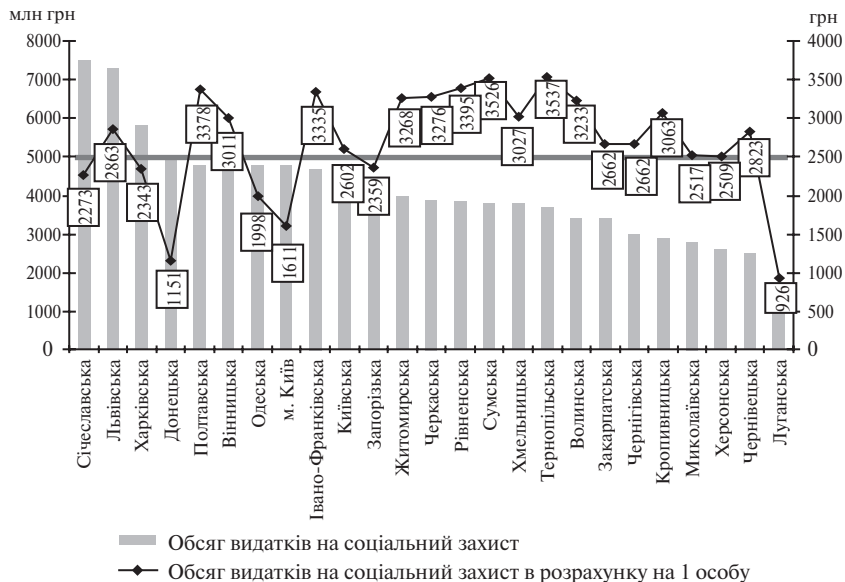


Рис. 3.21. Розподіл витратків на соціальний захист та соціальне забезпечення у регіонах України, 2016 р.

Джерело: побудовано за даними звітів Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України.

що спеціалізуються на наданні соціальних послуг іншим соціальним групам;

- нівелювання розбіжностей у рівнях завантаження та рівнях фінансування територіальних центрів надання соціальних послуг із урахуванням територіальних відмінностей контингенту отримувачів та оцінки потреб у соціальних послугах і забезпечення належної оцінки потреб у соціальних послугах (суб'єктивної з точки зору монополізованого їх надавача) територіальними центрами надання таких послуг.

2. Створення установ ОТГ, що спеціалізуються на соціальному обслуговуванні та наданні соціальних послуг, відбувається без чіткої аргументації їх територіального розміщення.

В ОТГ Львівської області фінансове забезпечення соціальних витратків характеризувалось різноманітністю підходів до організації та надання соціальних послуг. Це супроводжується суб'єктивним баченням територіальної громади питання "створювати чи не створювати установу відповідного профілю", часто не враховується склад територіальної громади за

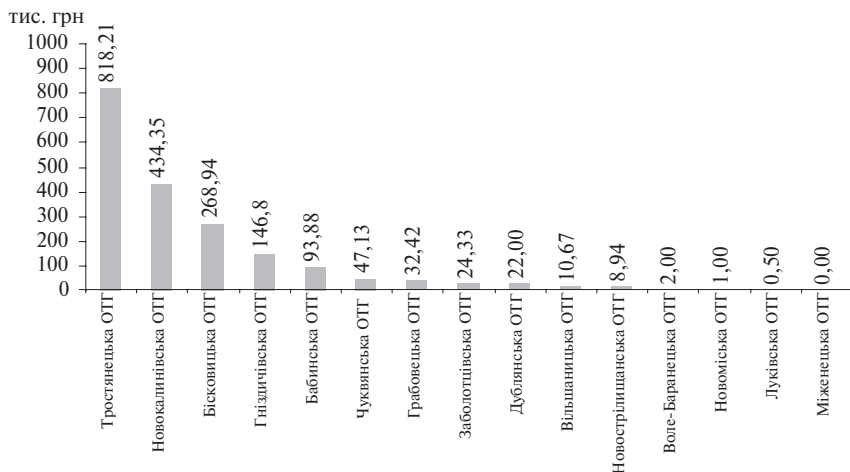


Рис. 3.22. Фінансування видатків на соціальний захист об'єднаними територіальними громадами Львівської області (без урахування субвенцій районному бюджету), 2016 р.

Джерело: побудовано за даними звітів Департаменту фінансів Львівської ОДА.

кількістю населених пунктів, чисельністю населення, щільністю розселення, локалізацією потенційних отримувачів соціальних послуг тощо.

3. Значна диференціація видатків соціального захисту на базовому рівні вказує на ризик невиконання власних повноважень у сфері соціального захисту та, відповідно, різний рівень забезпечення соціальними послугами.

Так, 2016 року у Львівській області видатки на соціальний захист за рахунок власних доходів (без трансфертів районному бюджету) варіювали від 0,5 тис. грн у Луківській ОТГ до 818,21 тис. грн у Тростянецькій ОТГ (рис. 3.22).

Таким чином, фінансування власних повноважень у сфері соціального захисту на рівні ОТГ має такі особливості:

- різний рівень спроможності ОТГ Львівської області фінансувати соціальні послуги негативно впливає на належний рівень забезпечення осіб соціальними послугами;
- залишковий принцип фінансування соціальних на рівні ОТГ (у порівнянні з іншими сферами);
- відсутність надання соціальних послуг в деяких ОТГ ставить під сумнів їхню спроможність виконувати повноваження у сфері соціального захисту.

4. Зміна виключно фінансових відносин за різними адміністративно-територіальними рівнями, за відсутності змін у підходах до організації та надання соціальних послуг на засадах субсидіарності, якості та ефективності.

Передавання міжбюджетних трансфертів між різними рівнями місцевих бюджетів регулюється ст. 101 Бюджетного кодексу України¹⁹⁴, згідно з якою місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних проєктів, зокрема на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації та інші субвенції.

2016 року частина ОТГ спрямувала кошти з місцевого бюджету ОТГ районному бюджету для обслуговування та надання соціальних послуг мешканцям ОТГ через наявні Територіальні центри соціального обслуговування (рис. 3.23).

Під час передавання таких трансфертів можуть бути враховані й інші видатки соціального спрямування, наприклад, фінансування закладів культури, спорту та інших на рівні району.

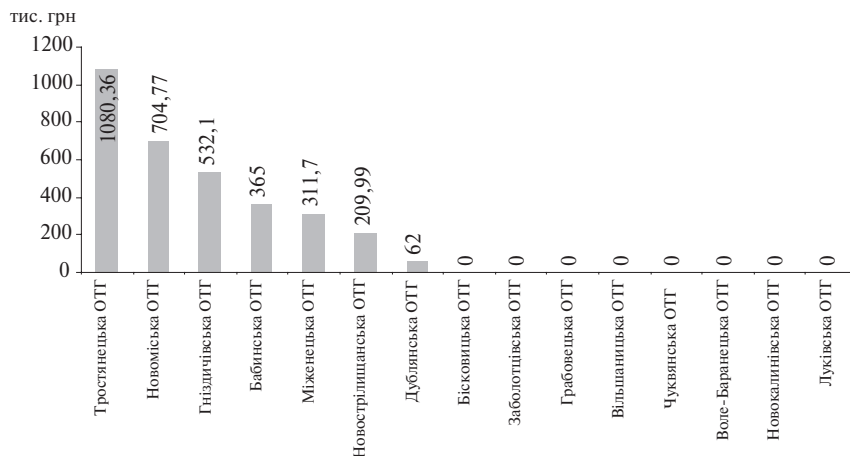


Рис. 3.23. Субвенції ОТГ районним бюджетам Львівщини для фінансування видатків (інші субвенції), 2016 р.

Джерело: побудовано за даними звітів Департаменту фінансів Львівської ОДА.

¹⁹⁴ Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran2033#n2033>

Таблиця 3.19

**Фінансове забезпечення організації та виконання громадських робіт
в ОТГ Львівської області, 2016 р., тис. грн**

Об'єднана територіальна громада	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Бісковицька	0,36	3,26	3,63
Вільшаницька	2,62	2,62	5,24
Заболотцівська	11,41	11,41	22,83
Новокалінівська	67,40	73,33	140,74
Тростянецька	5,76	5,76	11,52
Чуквянська	5,73	8,38	14,11
Разом	93,29	104,77	198,06

Джерело: побудовано за даними звітів Департаменту фінансів Львівської ОДА.

5. Відсутність належної мотивації, налагодженого механізму співпраці між ОТГ та установами зайнятості не сприяє зниженню рівня безробіття серед мешканців ОТГ за рахунок організації та виконання громадських робіт, що підтверджується відсутністю їх у деяких громадах та незначними обсягами фінансування (табл. 3.19).

Іноді специфіка організації громадських робіт із залученням фахівців відповідного профілю ускладнена відсутністю ліцензованих установ, що забезпечують підвищення кваліфікації чи перекваліфікації безробітного. Зокрема це стосується надання соціальних послуг в області.

6. Фрагментарний характер оздоровлення дітей за рахунок фінансових ресурсів ОТГ — заходи з оздоровлення та відпочинку дітей, крім заходів із оздоровлення дітей, що здійснюються за рахунок коштів на оздоровлення громадян, більшість ОТГ взагалі не здійснюють.

7. Недостатній рівень надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту.

8. Відсутність фінансової підтримки громадських ініціатив у частині надання соціальних послуг на місцевому рівні. Залучення громадських організацій до надання соціальних послуг у формі соціального замовлення на рівні ОТГ у Львівській області фактично не здійснюється (за винятком обласного рівня), що характерно для всієї України.

9. Незавершеність процесу об'єднання територіальних громад не дає змоги в повному обсязі використати надані можливості щодо використання інструментарію співробітництва територіальних громад, державно-приватного партнерства.

Отже, існує низка ризиків, що виникли та супроводжують процес децентралізації у сфері соціального захисту України. Серед них варто виокремити: системні проблеми функціонування системи соціального захисту; відсутність відповідальності ОТГ та органів виконавчої влади щодо надання соціальних послуг; надання меншого пріоритету у фінансуванні видатків на соціальний захист у порівнянні з іншими сферами; диференціацію обсягів фінансування соціальних послуг на рівні ОТГ; збереження практики фінансування закладів, а не соціальних послуг (принцип “гроші ходять за людиною” упроваджено не повною мірою); відсутність обґрунтованих підходів до створення та територіального розміщення установ, що спеціалізуються на наданні соціальних послуг; неповне охоплення соціальним захистом на рівні ОТГ усіх соціальних груп (діти, молодь, пенсіонери тощо); відсутність превентивних механізмів запобігання основним ризикам у сфері соціального захисту та поглиблення проблем бідності населення.

Серед перспективних інструментів ефективного забезпечення соціального захисту ОТГ варто визначити соціальне замовлення та співробітництво територіальних громад у сфері соціального захисту.

3.4. Вплив внутрішнього переміщення на розвиток територіальних громад

3.4.1. Можливості та проблеми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в територіальні громади

ВПО змушені пристосовуватися до нових умов життєдіяльності та інтегруватися в громади територій переміщення. Прибуття значної кількості людей позначилося на розвитку територіальних громад: з одного боку, ВПО, маючи нагальну потребу у житлі, працевлаштуванні, послугах закладів освіти й медицини, соціального забезпечення, створюють додаткову напругу у цих сферах суспільної діяльності, що негативно позначається на стосунках із місцевими мешканцями, з іншого — багато вимушених переселенців мають значний трудовий, підприємницький, креативний потенціал, який може бути використаний для розвитку територій переміщення.

Вплив ВПО на розвиток громад є малодослідженим. З огляду на те, що проблема ВПО набуває довготривалого характеру, а також виходячи з того, що значна частка переміщених осіб вже не буде повертатися в місце попереднього проживання, актуальним стає визначення потенціалу впливу ВПО на розвиток громад територій переміщення. Опитування в 10 населених пунктах підконтрольного Україні Донбасу (1300 респон-

дентів) показало такі результати щодо ролі ВПО: “Як продемонстрували колективні інтерв’ю, вимушених переселенців сприймають у містах їх теперішнього перебування загалом як ресурс розвитку. Вони несуть такі можливості розвитку: підвищення соціальної активності за рахунок прибулих громадянських активістів; відкриття нового бізнесу; упровадження вищих вимог до асортименту й якості товарів і послуг; заповнення незабезпечених місцевим населенням вакансій на ринку і, як результат, здешифлення виробництва товарів”¹⁹⁵.

Отже, ВПО створюють не тільки проблеми, але й ресурси розвитку громад, які їх приймають. При цьому *до позитивного впливу ВПО на життєдіяльність громад* варто віднести такі особливості.

Збільшення людського потенціалу територіальних громад, поліпшення його якісних характеристик: із тимчасово окупованих територій здебільшого виїхали найбільш активні, кваліфіковані та підприємливі родини та особи з проукраїнською та проєвропейською орієнтацією, серед них багато молоді та дітей. Такий контингент збагачує людський потенціал територій переміщення.

Серед ВПО значною є частка переселенців, які мали власний малий бізнес. Вони мають певні кошти та підприємницькі навички, що збагачує потенціал малого бізнесу в громадах. Є приклади успішної організації власної справи підприємцями-переселенцями в нових умовах, однак вони поки що не набули поширення. До розв’язання проблем працевлаштування ВПО в Україні долучаються й міжнародні організації, зокрема, успішно працює ПРООН, яка з травня 2016 р. надає бізнес-гранти для переселенців¹⁹⁶.

ВПО сприяють збільшенню інвестиційних ресурсів у розвиток територій переміщення. Це здійснюється як за рахунок власних фінансових ресурсів, що спрямовуються переважно на будівництво житла, так і залучених коштів донорів для вирішення житлових проблем вимушених переселенців: 87,6 % опитаних переселенців із Криму і зони ООС готові придбати житло в кредит¹⁹⁷. Необхідно напрацювати ефективний механізм кредитування на довгостроковий період із мінімальним початковим внеском. Організація такого кредитування буде залишатися актуальною і

¹⁹⁵ Отчет о результатах исследования потребностей громад, участвующих в проекте “Поддержка стабилизации местных сообществ Донбасса” (октябрь—ноябрь 2015 г.) / Международная организация миграции. Киев, 2016. С. 16. URL: http://iom.org.ua/sites/default/files/otchet_ocenka_potrebnostey.pdf

¹⁹⁶ Закіров М. Деякі аспекти розв’язання проблем внутрішньо переміщених осіб. Резонанс. Бюлетень матеріалів, підготовлених на базі аналізу оперативної інформації електронних видань / Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ). 2016. № 39. С. 5—10. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2016/rez39.pdf>

¹⁹⁷ Там само.

надалі, оскільки більшість ВПО не планують повертатися на нині непідконтрольні Україні території.

Споживчі витрати ВПО сприяють збільшенню внутрішнього попиту на регіональних і місцевих ринках, що позитивно впливає на розвиток національного виробництва, місцевої промисловості та інших видів економічної діяльності. В умовах насичення ринку товарною масою це не створює додаткову напругу на ринку, а стимулює виробництво. Однак за недостатності виробничих потужностей збільшення попиту може спричинити зростання цін.

Масові переселення можуть справляти і негативний вплив на громади:

- виникає додаткове навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури та виконавчі органи державної влади (черги в поліклініках, в органах соціального забезпечення тощо);
- посилюється конкуренція на ринку праці, при цьому кваліфікованіші працівники-переселенці можуть витіснити місцевих працівників;
- можливе виникнення напруги в суспільстві, непорозуміння, побутові конфлікти та зростання злочинності.

Є приклади успішної інтеграції переселенців у нові територіальні громади, однак вони не є масовими, у більшості переміщених осіб існують значні проблеми з працевлаштуванням, забезпеченістю житлом, відшкодуванням утраченого майна, що вказує на порушення їхніх прав та принципів соціальної справедливості. Незабезпеченість повноцінної інтеграції ВПО в нові територіальні громади обумовлює поширення серед них бідності, розшарування, зневіри, соціальної апатії та невдоволення, що створює додаткові загрози для держави.

Характерні особливості ВПО як ресурсного потенціалу розвитку громад.

Підхід до оцінки ВПО як джерела ресурсів розвитку територій переміщення має об'єктивні підстави, які впливають із високого рівня трудового, професійно-освітнього, підприємницького та інших потенціалів.

Вікова структура вимушених переселенців суттєво відрізняється від аналогічного розподілу постійного населення (табл. 3.20). Зокрема, серед вимушених переселенців удвічі більше дитячого контингенту та на 30 % менше населення віком 60 років і старше. Середній вік вимушених переселенців за результатами як першого, так і другого раунду моніторингу, майже на 10 років нижчий за вік постійного населення, і становить близько 32,6 роки за першим раундом обстежень та 33,2 — за другим (середній вік постійних мешканців станом на 01.01.2016 р. становить 42,2 роки). Вік половини ВПО не перевищує 30,2 років (40,3 років для постійного населення).

Таблиця 3.20

Розподіл постійного населення та ВПО за віковими групами, %

Вік	Питома вага	
	ВПО	постійне населення
0—4	10,7	5,5
5—14	16,5	9,6
15—17	4,9	2,7
18—29	17,6	16,8
30—34	5,9	8,2
35—54	13,5	28,3
55—59	15,7	7,1
60 і старше	15,2	21,8
Разом	100,0	100,0

Примітка: для зіставлення розподілу постійного населення та ВПО було здійснено перегрупування з визначенням зіставних вікових груп.

Джерело: Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 2. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r2_ua-v.pdf

Таблиця 3.21

Трудовий потенціал працездатного контингенту постійного населення та ВПО

Вікова структура, років	Питома вага, %		Середня тривалість працездатності (до нижньої межі працездатності), років	Трудовий потенціал у розрахунку на 1 особу	
	постійного населення	ВПО		постійного населення	ВПО
15—17	2,7	4,9	36,825	0,994	1,8044
18—29	16,8	17,26	29,68	4,986	5,2240
30—34	8,2	5,9	21,9	1,796	1,2921
35—54	28,3	13,5	11,23	3,178	1,5161
55—59	7,1	2,5	1,79	0,127	0,0448
Разом	63,1	44,4		11,081	9,8814
Разом у розрахунку на 1 особу працездатного віку, років				17,56	22,26

Джерело: розраховано авторами.

Таблиця 3.22

**Освітній потенціал зайнятого населення віком 15—60 років
та ВПО працездатного віку**

Рівень освіти	Середній термін навчання, років	Питома вага зайнятого постійного населення віком 15—60 років, %	Освітній потенціал у розрахунку на одного зайнятого, років	Питома вага працездатного контингенту ВПО, %	Освітній потенціал у розрахунку на одного переселенця, років
Повна вища	17,5	31,3	5,480	50,0	8,75
Базова вища	15,0	1,08	0,162		
Неповна вища та середня спеціальна	13,25	20,4	2,703	25,0	3,31
Повна загальна середня	11,0	45,2	4,972	25,0	2,5
Базова загальна середня	9,0	1,87	0,1683		
Початкова	4,0	0,15	0,006	—	
Разом			13,49		14,56

Джерело: розраховано авторами.

Молодший віковий структурі ВПО відповідає вищий рівень трудового потенціалу переселенців, обчислений як середня потенційна тривалість працездатності (в роках) у розрахунку на одну особу. Для працездатного контингенту ВПО даний показник становить близько 22,3 роки, а в цілому для постійного населення працездатного віку 17,6 роки (табл. 3.21).

Працездатний контингент ВПО характеризується доволі високим освітнім і професійно-кваліфікаційним рівнями: близько 50 % вимушених переселенців мали вищу освіту, а середню загальну та середню спеціальну — по 25 % відповідно¹⁹⁸. Наявні дані дають змогу розрахувати середні рівні освітнього потенціалу станом на 2014—2015 рр. (табл. 3.22).

Освітній потенціал, який вимірюється середньою кількістю років навчання, для працездатного контингенту переселенців становить у середньому близько 14,6 років проти 13,5 років усього постійного населення, тобто освітній потенціал переміщених осіб є вищим на понад один рік.

¹⁹⁸ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 2. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r2_ua-v.pdf

Значна частка осіб працездатного віку з високим освітньо-кваліфікаційним рівнем переїхали разом із переміщенням освітніх, медичних, фінансово-банківських, управлінських організацій та установ, малого і середнього бізнесу, що має позитивно вплинути на розвиток територіальної громади вселення. Цей вплив, у першу чергу, пов'язаний із підвищенням рівня людського, трудового потенціалу громади, формуванням та можливостями реалізації підприємницького потенціалу, забезпеченням умов для розвитку або відновлення малого і середнього бізнесу, що сприяє зростанню інвестиційних ресурсів розвитку громади, розширенню внутрішнього попиту як одного з базових чинників економічного розвитку.

Якщо одразу після переселення ВПО були зорієнтовані в основному на реалізацію патерналістських принципів вирішення проблем свого життєзабезпечення, то після декількох років вимушеного переміщення змінили життєві стратегії. Все більше переселенців не мають наміру повернутися на попередні місця проживання, навіть після відновлення там контролю України. Тому зараз актуальним є визначення можливостей та умов інтеграції переселенців у соціально-економічний простір громад, що їх приймають, та використання ресурсів ВПО для забезпечення їхнього розвитку. З цією метою виконано експертне опитування фахівців із проблем ВПО.

Основні результати експертного опитування з проблем ВПО та їх інтеграції в територіальні громади. У жовтні—листопаді 2016 року проведено експертне опитування щодо проблем ВПО та їх інтеграції в громади територій переміщення з метою визначення основних причин та наслідків переміщення ВПО, проблем, які виникли в житті самих ВПО та територіальних громад, що їх прийняли, наслідків, переваг та перешкод інтеграції ВПО, а також визначення та систематизації умов, можливостей та заходів для забезпечення інтеграції ВПО в ці громади. Опитано 152 особи (52 % — ВПО, понад 13 % — представники територіальних громад, 11 % — представники громадських об'єднань). Абсолютна більшість опитаних (93 %) були членами міських громад, лише три особи — членами сільських і селищних громад, чотири — об'єднаних громад. Експерти мали високий рівень освіти — близько 95 % з вищою освітою, в тому числі 37,5 % — з науковими ступенями. Це свідчить, що до опитування залучено фахівців із проблем ВПО та тих, хто на собі відчув усі тяготи та проблеми вимушеного переселення. Повні результати опитування оприлюднені у монографії “Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади: діагностика стану та механізми забезпечення”¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади: діагностика стану та механізми забезпечення / О.Ф. Новікова, В.П. Антонюк, Ю.С. Залознова та ін.; НАН України, Ін-т економіки промисловості. Київ, 2018. 244 с.

Переміщення значної кількості населення до інших територіальних громад пов'язані з певними проблемами. Більшість експертів вказали на виникнення певних труднощів (62 %), на виникнення значних проблем вказали лише 20 % опитаних і 10 % (15 осіб) відзначили їх відсутність.

Проблеми, які найбільше обтяжують територіальну громаду у зв'язку з прибуттям ВПО (за пріоритетністю):

- зростання навантаження на наявні відділи соціального захисту (50,7 %);
- забезпечення житлом ВПО (46,7 %);
- зростання навантаження на відділи пенсійного фонду (42 %);
- зростання навантаження на заклади освіти та дошкільні заклади у зв'язку з потребами ВПО (41,4 %);
- посилення конкуренції на ринку праці (34,2 %).

Понад 30 % експертів відзначити зростання цін на ринку нерухомості та навантаження на медичні заклади, несприйняття ВПО населенням громади, конфлікти між ними та зростання напруженості (20 %).

Виявлено ресурсний потенціал ВПО для розвитку територій переселення. Половина експертів відзначили, що ВПО мають значний потенціал, який може бути використаний для розвитку громад, ще 33 % вказали на наявність певного потенціалу, який може справити позитивний вплив на громаду, що приймає ВПО. Стосовно найбільш *вагомих позитивних наслідків інтеграції ВПО*, що очікуються у територіальній громаді, виявлено значний розподіл точок зору:

- можливість активізації підприємницької діяльності, відкриття ВПО нових підприємств із новими робочими місцями, як для переселенців, так і для мешканців громади (43,4 %);
- стимулювання розвитку громади за рахунок допомоги міжнародних організацій ВПО, що мешкають у громаді (31,6 %);
- зростання якості та кількості трудового потенціалу (29 %);
- зростання загальної соціальної активності (26 %);
- зростання надходжень до місцевого бюджету за рахунок податків та витрат ВПО (понад 20 %).

Усі інші варіанти позитивного впливу отримали значно меншу підтримку. Досить скептично експерти оцінили можливість активізації інноваційної та інвестиційної діяльності в регіоні (6,6 %), розвитку соціальної інфраструктури (4,6 %), покращення іміджу громади на місцевому і регіональному рівні (3,9 %). Це вказує на те, що існують проблеми в забезпеченні ефективної інтеграції ВПО у громади вселення, здебільшого вони стосуються соціальних відносин.

Важливо було визначити чинники і мотиви, що стимулюють переселенців активно долучатись до життя громади, яка їх прийняла. Виявлено, що в основному такими мотивами є матеріальні потреби переселенців, що обумовлено їхніми значними матеріальними втратами, а саме:

- потреби переселенців у забезпеченні кращих умов для життя та життєзабезпечення — майже 55 % експертів;
- потреба у матеріальному забезпеченні — 37,5 % опитаних;
- потреба у соціальних зв'язках, відновленні соціального статусу (30 %);
- бажання тут залишитися і на майбутнє (26 %);
- потреба переселенців у безпеці свого життя і життя членів власної родини (23,7 %);
- потреба у соціальному захисті, освіті (21,7 %).

Однак лише 20 % вказали на бажання розкрити свій потенціал, бути корисними, та близько 16 % — на бажання відродити свій бізнес. Дуже низько оцінено прагнення переселенців опанувати нове для себе культурне середовище; лише дві особи (1,3 %) відзначили зацікавленість у нових культурних зв'язках.

Існує низка об'єктивних і суб'єктивних перешкод на шляху ефективної інтеграції ВПО у громади вселення. Вони пов'язані як із дефіцитом ресурсів, так і з відмінністю соціально-ментальних характеристик:

- проблеми забезпечення ВПО житлом — 69 % експертів;
- дефіцит місцевих ресурсів, що не дає можливості вирішити проблеми забезпечення ВПО соціальними послугами — 46 % експертів;
- відсутність мотивації ВПО до інтеграції в громаду у зв'язку з надією на повернення у рідні місця — 34 % експертів;
- проблеми безробіття і створення нових робочих місць у громаді — 33 %.

З боку громади не виявлено вагомих перешкод щодо залучення ВПО до життєдіяльності територіальної спільноти. Відносно невелика частка експертів відзначають ігнорування громадою проблем та особливих потреб ВПО (22 %), при цьому на внутрішній спротив громади інтеграції ВПО через різні політичні та культурні погляди й негативне ставлення до мешканців зі Сходу вказало лише 14 % опитаних. Отже, основними перешкодами є об'єктивні матеріальні чинники, обумовлені низьким розвитком економіки і, як наслідок, дефіцитом фінансових ресурсів, нерозвиненістю житлово-комунальної та соціальної інфраструктури.

Щодо перешкод на шляху позитивного ставлення місцевого населення до ВПО, опитування виявило найвагоміший вплив неефективної інформаційної політики. Це, по-перше, негативна інформація про події на Сході та про переселенців зі Сходу (майже 54 % експертів), по-друге, відсутність інформації про ВПО як ресурсу розвитку громади (41 %), результатом цього і є негативне сприйняття ВПО місцевим населенням (майже 30 %).

Вагомими перешкодами визначено і внутрішні процеси в самій громаді: низький рівень життя (34 % опитаних), низький рівень солідарності у самій громаді, несформованість здорових продуктивних відносин між її членами (33 %), нерозвиненість форм та механізмів соціального діалогу в громаді (32 %), особливості українського менталітету (26 %). Це вказує на необхідність суттєвих соціальних трансформацій в українському суспільстві, підвищення загальної культури, толерантності, терпимості до інших традицій, формування активної соціальної позиції, гуманістичних переконань, поширення практики взаємодопомоги та милосердя.

Ефективне залучення ВПО у громади вселення передбачає усвідомлення тих переваг, які від цього можуть отримати громади: у разі інтеграції працездатних ВПО найбільшою перевагою є розвиток та активізація підприємницького потенціалу громади, а у випадку інтеграції непрацездатних осіб — розвиток соціальної інфраструктури за рахунок міжнародної допомоги, грантів, донорської допомоги на задоволення потреб ВПО.

Для перетворення потенціалу ВПО на реальний ресурс територіальних громад необхідні певні правові, організаційно-економічні та соціальні умови. Найвагомішими напрямками дій тут видаються такі: формування системи багатоканального фінансового забезпечення можливостей інтеграції ВПО в територіальні громади, розвиток доступного іпотечного кредитування (45 % опитаних); податкові преференції для суб'єктів господарювання, які працевлаштовують ВПО (32 %), забезпечення доступу ВПО до програм мікрокредитування для розвитку або розширення малого та середнього бізнесу (28 %), надання ВПО виборчих прав (24 %), забезпечення фінансування державних та регіональних програм із розв'язання проблем ВПО (24 %).

Серед організаційно-управлінських заходів виокремлюються робота нових і розширення наявних державних програм зі створення нових робочих місць, навчання, перекваліфікації ВПО, із забезпечення ВПО житлом (84 %). Саме цільові державні програми мають відігравати основну роль у вирішенні складних проблем вимушених переселенців. Більше половини опитаних відзначили позитивну роль інформування громадськості про приклади ефективного залучення ВПО у громади, та 45 % висловилися за правову регламентацію додаткових методів стимулювання та підтримки бізнесу у разі залучення ВПО.

Стосовно нормативно-правових актів, які мають бути розроблені та ухвалені для сприяння ефективній інтеграції ВПО до громад вселення, експерти позначили досить великий їх перелік. На першому місці має бути внесення змін і доповнень до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” щодо регламентації положень з інтеграції, взаємодії та співпраці ВПО і територіальних громад (майже 60 %), урахування в проєкті Закону України “Про Державний бюджет України” фінансування програм і заходів щодо вирішення проблем ВПО (59 %), зміни та доповнення до Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” щодо виділення коштів на цільове фінансування Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (44 %), зміни до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року”, про інтеграцію ВПО у громади (38 %).

Проведене експертне опитування дало змогу зібрати додаткову інформацію щодо ролі ВПО в Україні та в територіальних громадах. Воно засвідчило, що попри наявність значних проблем у життєдіяльності переселенців, пов’язаних із вимушеним переміщенням, вони свідомо зробили свій вибір на користь України. Переселенці володіють значним людським потенціалом, і їхній потенціал може бути додатковим ресурсом розвитку територіальних громад та України в цілому. З огляду на довгостроковий характер вимушеного переміщення значної частки населення окупованих територій Донбасу та анексованого Криму, державна та регіональна політика має бути чітко спрямована на ефективне залучення і використання потенціалу ВПО для економічного і соціального розвитку регіонів України, для підвищення рівня згуртованості української нації та якнайшвидшого подолання тих складних проблем, з якими зіштовхнулася Україна у двадцять роки своєї незалежності.

Моделювання впливу ВПО на розвиток територіальних громад і забезпечення збалансованості їхніх інтересів. У документах ООН²⁰⁰ узагальнено багаторічний міжнародний досвід захисту прав ВПО, що охоплює основні напрями діяльності, зокрема щодо реалізації їхнього соціально-економічного потенціалу. В цьому контексті пріоритетної уваги потребують конкретні умови адаптації та інтеграції ВПО в місцевих громадах, де відповідні практичні заходи мають бути розроблені на основі принципу максимізації захищеного простору (*protection space*)²⁰¹. Така необхідність

²⁰⁰ УВКБ ООН в Україні. Правові документи. URL: <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/pravovi-dokumenti-m>

²⁰¹ Поняття захищеного простору виникло з розуміння того, що між ВПО та постійним населенням відповідних територій можуть складатись напружені стосунки, які мають не лише суб’єктивні (нетолерантність до новоприбульців, психологічне неприйняття їхніх культурних відмінностей від місцевих норм і традицій тощо), а й об’єктивні передумови, зокрема обмеженість місцевих ресурсів, не розрахованих на збільшення чисельності населення за рахунок ВПО.

зумовлена об'єктивним характером доволі складних соціальних відносин, що можуть виникати між ВПО та мешканцями і повноважними представниками місцевих громад. Розширення захищеного простору стосується дев'яти сфер діяльності — забезпечення прав ВПО, відповідальності держави, партнерства, оцінки потреб, урахування вікових, гендерних та інших відмінностей, справедливості, орієнтації на місцеву громаду, взаємодії з ВПО й створення умов для їх самозабезпечення, підтримки розвитку підприємницької активності ВПО.

Для ефективної інтеграції ВПО у територіальні громади необхідно сформулювати систему дій, спрямовану на поєднання інтересів обох сторін щодо створення умов для гідного спільного функціонування.

Забезпечення успішної інтеграції ВПО у місцеві громади, визначення їхньої ролі, місця та впливу на життєдіяльність і розвиток громади обумовлюють необхідність систематизації та узагальнення як сфер, так і наслідків впливу ВПО на розвиток територіальних громад. На рис. 3.24 в узагальненому вигляді наведено агреговану схематичну *модель впливу ВПО на розвиток громади*.

Оскільки склад ВПО є неоднорідними, то визначення сфер і напрямів впливу систематизовано за трьома рівнями трудової активності: не-трудоактивний контингент допрацездатного віку, тобто діти і підлітки; працездатний і трудоактивний контингент; контингент за межами трудової активності. До другої групи належать усі переселенці працездатного віку та які працюють або готові працювати за межами цього віку, а до третьої — весь контингент ВПО за межами трудової активності як у працездатному, так і непрацездатному віці. Така диференціація рівнів трудової активності пов'язана передовсім з тим, що для контингенту кожного з визначених рівнів сфери впливу суттєво різні.

У представленій моделі виокремлено сфери впливу, наслідки впливу, їх ресурси та механізми забезпечення збалансованості. Для кожного рівня трудової активності визначено найважливіші та найсуттєвіші сфери впливу конкретного контингенту. Наприклад, чисельність дітей впливає на обсяги освітньо-виховних та медичних послуг, а учні випускних класів потребують розвитку системи профорієнтації.

Трудоактивний контингент переселенців найбільшою мірою впливає на ринок праці, доходи та рівень життя. Реалізація людського та трудового потенціалів ВПО, мобілізація підприємницьких, соціальних та інших ресурсів одночасно супроводжується і зростанням їх обсягів у структурі територіальної громади. Саме цей контингент переселенців може забезпечити формування системи протидії соціальному відторгненню, сприяти розвитку толерантності та соціальних зв'язків у громаді, відтворенню соціальної та трудової активності, підвищенню рівня соціальної адаптації переселенців та їх інтеграції в структуру громади.

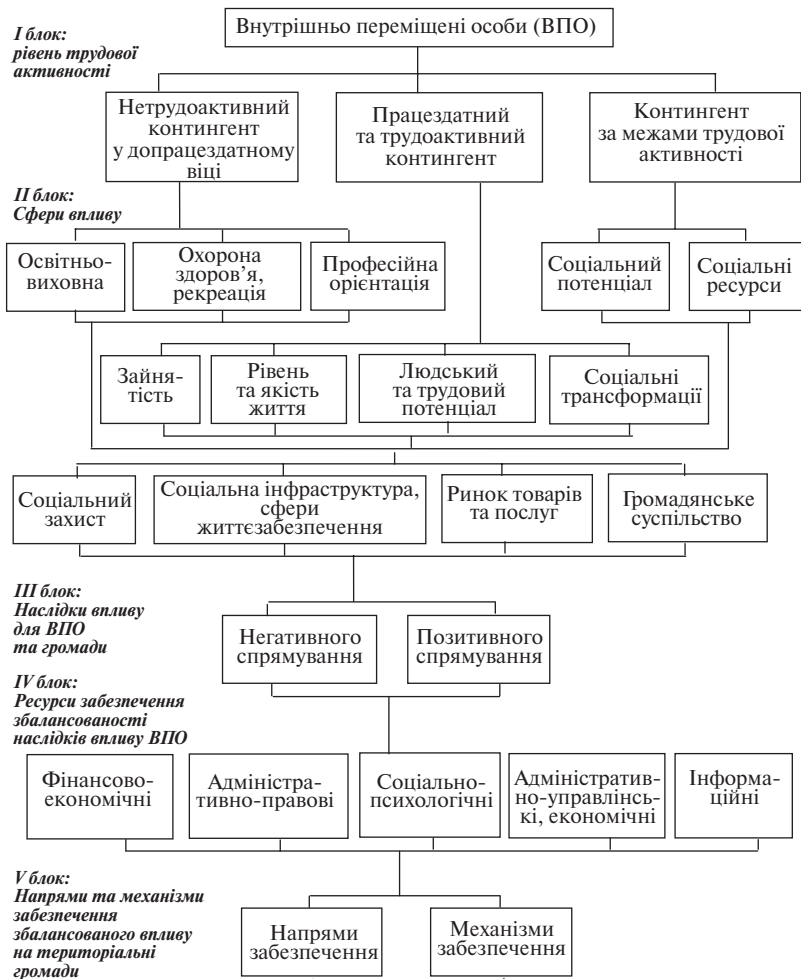


Рис. 3.24. Агрегована схема впливу ВПО на розвиток територіальних громад

Основні сфери впливу контингенту за межами трудової активності пов'язані з системою соціального захисту, розвитком соціальної інфраструктури та формуванням умов для соціальної інтеграції. Така диференціація є досить умовною, адже деякі сфери впливу стосуються всього контингенту ВПО.

Систематизацію та змістовну ідентифікацію можливих наслідків як позитивного, так і негативного спрямування здійснено за окремими або

спорідненими сферами впливу. Вони охоплюють наслідки, пов'язані з проблемами життєзабезпечення ВПО та можливостями використання їхніх потенційних ресурсів для розвитку громади.

Основні наслідки негативного спрямування для ВПО допрацевдатного віку пов'язані з труднощами забезпечення медичними, освітньо-виховними, оздоровчими та іншими послугами в місцях їх перебування, що обумовлено недостатньою ємністю інфраструктурного та кадрового забезпечення, додатковим навантаженням на соціальну сферу. У результаті розриву соціальних і родинних зв'язків поширюється відчуття соціальної ізоляції, відчуженості тощо. Одночасно формуються і позитивні наслідки впливу, які об'єктивно пов'язані з процесами інтеграції переселенців у життя громади. Передовсім створюються додаткові можливості для розвитку або розширення інфраструктури соціальної сфери громади, розвитку ринку праці для забезпечення додаткової зайнятості, накопичення людського потенціалу та соціальних зв'язків як між ВПО, так і між ВПО та членами громади. Розвиток соціальних зв'язків супроводжується зближенням інтересів переселенців та членів місцевих громад.

За сферою “Зайнятість” негативні наслідки масштабного прибуття працевдатних ВПО пов'язані з високим рівнем незайнятості або із зайнятістю, що не відповідає освітньо-професійному рівню, зі зростанням конкуренції за робочі місця, яка супроводжується соціальною напруженістю. Відсутність робочих місць, адекватних рівню освіти та кваліфікації, часто також спричинює зниження трудової активності та зайнятості. Прикладом позитивного впливу є розширення можливостей формування та розвитку трудового потенціалу громади, створення нових робочих місць для членів громади внаслідок розвитку соціальної та транспортної інфраструктури, активізації підприємницького потенціалу, з якими пов'язано розширення можливостей для функціонування малого та середнього бізнесу, зростання умов для професійної мобільності як членів громади, так і переселенців, розвитком соціального партнерства тощо.

За сферою “Рівень та якість життя” негативні наслідки пов'язані з повною або частковою втратою засобів існування і, відповідно, формуванням бідності, в тому числі і застійної, масовим зниженням соціального статусу.

Вікова та освітньо-професійна структури ВПО свідчать, що за умови їх успішної інтеграції в місцеві громади виникнуть додаткові можливості для розвитку людського потенціалу та людського капіталу громади. Через переміщення освітніх, медично-оздоровчих, фінансово-банківських закладів та установ розширюється доступність до більшого обсягу якісних освітніх, медичних, фінансово-банківських та інших послуг для всіх членів громади. За рахунок підвищення доходів формуються можливості

забезпечення гідного життя, розширення попиту на ринку товарів та послуг, що супроводжується розвитком національного виробництва.

Вимушене переселення на етапах адаптації до нових умов життя є причиною, “як правило”, звуження можливостей набуття якісної освіти (суттєві перерви в навчальному процесі, перехід до нових форм навчання, зокрема дистанційного або заочного, незабезпеченість освітньою, науковою, медичною літературою та інші перешкоди та труднощі), зниженням доступності одержання своєчасних та якісних медичних послуг, зменшенням або й відсутністю умов для збереження та розвитку людського потенціалу і людського капіталу ВПО. За умов успішної інтеграції переміщених осіб у місцеві громади всі визначені негативні наслідки можуть змінити вектор. Наприклад, саме за рахунок успішної реалізації людського, трудового та інтелектуального потенціалу ВПО в умовах співпраці виникають можливості розширення доступності для всіх членів громади якісних освітніх, медичних, культурних та інших послуг, розвитку інноваційного потенціалу громади.

Особливо важлива сфера впливу працездатного та трудоактивного контингенту пов'язана із соціальними трансформаціями як у структурі переселенців, так і в межах самої громади. Зокрема, збільшення навантаження на соціальну інфраструктуру і в процесі адаптації ВПО, і протягом усього терміну їх інтеграції в життя місцевої громади.

За рахунок взаємодії ВПО та членів місцевих громад складаються умови формування системи протидії соціальному відторгненню вимушених переселенців від життя громади. Розвиток соціальних мереж і зв'язків членів громади та переселенців на принципах толерантності, доброзичливого ставлення, взаєморозуміння, соціальної єдності розширює межі мобілізації соціальних ресурсів ВПО та членів громади для забезпечення успішного функціонування та розвитку самої громади, сприяє підвищенню або навіть відтворенню соціальної та трудової активності, рівня соціальної адаптації, ефективності використання потенціалу ВПО як чинника розвитку територіальної громади.

Додаткове навантаження на сферу соціальних послуг пов'язано з необхідністю забезпечення соціального захисту ВПО пенсійного віку (пенсійне забезпечення, соціальні виплати, пільги, компенсації та інші види соціальних виплат), які звичайно спричиняють додаткове навантаження на соціальну інфраструктуру в місцях проживання переселенців. Саме цей контингент найбільше потребує житлового забезпечення для тимчасово проживання. Дефіцит бюджетного фінансування як причина відсутності ресурсів для реалізації прав ВПО на медичні послуги, безкоштовне забезпечення лікарськими засобами, створює додаткове навантаження на місцеві бюджети. Все це ускладнено розривом соціальних зв'язків унаслідок переміщення з місць постійного проживання, часто — соці-

альною ізолюваністю, соціальним відторгненням, втратою соціального статусу, поширенням зневіри, апатії, зростанням соціальних ризиків. За умови вирішення основних базових потреб забезпечення гідних умов життя та життєдіяльності саме особи старшого віку здатні до формування нових соціальних структур, мереж і зв'язків, як серед контингенту ВПО, так і серед членів місцевих громад, до створення тимчасових об'єднань громадських організацій. Ці процеси можуть допомогти відновити соціальний статус, підвищити соціальну активність і, що особливо важливо, формувати спільні цінності ВПО та членів територіальних громад.

Структуризація позитивних і негативних наслідків впливу забезпечує систематизоване сприйняття багатогранності та неоднозначності процесу внутрішнього переселення населення і розкриває можливості відповідного впливу з визначенням пріоритетності розвитку або мінімізації цих наслідків.

Для інтеграції ВПО в територіальні громади необхідно використати усі ресурси, які дають змогу забезпечити збалансованість наслідків негативного та позитивного спрямування впливу ВПО на стан і розвиток територіальних громад: державні кошти, які виділяються або можуть бути виділені із бюджетів різних рівнів на потреби ВПО та розвитку громад; кошти міжнародних організацій, міжнародних грантів та кредитів; кошти спонсорських, волонтерських та інших організацій; інвестиційні, матеріальні, земельні та інші види фінансово-економічних ресурсів; усі нормативно-правові документи, які стосуються забезпечення прав і свобод ВПО; формування єдиної інформаційної бази переселенців із визначеними соціально-економічними характеристиками, географією їх розміщення, що забезпечить, з одного боку, систематизацію інформації відносно соціальних потреб, а з іншого — розширить можливості залучення потенціалу ВПО до розвитку громади.

Перспективні напрями участі інститутів громадянського суспільства у забезпеченні прав ВПО. У системі базових принципів та пріоритетів, дотримання яких є необхідною умовою ефективного залучення інститутів громадянського суспільства до захисту прав ВПО у громадах переселення і в державі в цілому, основними є такі елементи:

- 1) соціальна самоорганізація ВПО та членів громади вселення має сприяти зміцненню конструктивних відносин у цій громаді, м'якій інтегрованості ВПО у її діяльність;
- 2) чітке розуміння того, що значна (яка постійно зростає) частка ВПО вже не повернеться до колишніх місць проживання та фактично вже є не тимчасовими, а новими постійними членами громад, із відповідною зміною власних пріоритетів, цілей та життєвих планів;
- 3) наскрізним пріоритетом діяльності громадянського суспільства, держави та громади вселення стосовно захисту прав ВПО повинно стати

забезпечення соціальної справедливості щодо ВПО шляхом створення рівних із корінними мешканцями громад умов реалізації власного потенціалу участі у суспільно-політичному та економічному житті громади, відповідного регіону та держави в цілому;

4) принципово важливим для вироблення адекватної довгострокової політики захисту прав ВПО є сприйняття ВПО як цінного ресурсу розвитку громад вселення та держави в цілому;

5) виходячи із необхідності забезпечення соціальної справедливості щодо ВПО та сприйняття ВПО як цінного ресурсу розвитку очевидно стає першочергова значущість розроблення та реалізації відповідних правових, економічних, фінансових, інформаційно-комунікативних та інших механізмів залучення ресурсів ВПО до розвитку громад вселення, що, з одного боку, сприяло б вирішенню проблем самих ВПО, а з іншого — суттєво розширило б ресурсну базу розвитку самих громад.

Для забезпечення захищеного простору на основі залучення інститутів громадянського суспільства необхідно застосувати такий алгоритм ефективних рішень:

1) визначити найважливіші проблеми забезпечення потреб і захисту прав ВПО у громаді вселення;

2) визначити найважливіші проблеми громади вселення;

3) узгодити між суб'єктами взаємодії шляхи вирішення визначених проблем на засадах соціального діалогу;

4) проаналізувати реальний потенціал участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні визначених проблем;

5) визначити перспективні напрями залучення потенціалу інститутів громадянського суспільства для захисту прав ВПО;

6) визначити перспективні напрями залучення потенціалу інститутів громадянського суспільства для розв'язання проблем громади вселення;

7) узгодити визначені перспективні напрями залучення потенціалу інститутів громадянського суспільства для захисту прав ВПО і розв'язання проблем громади вселення;

8) визначити, розробити та реалізувати конкретні заходи, проекти, програми з захисту прав ВПО і забезпечення потреб громади із залученням інститутів громадянського суспільства для створення надійного захищеного простору в громаді.

Оскільки переважна більшість інститутів громадянського суспільства створюються та діють на місцевому та регіональному рівнях, саме на цих рівнях спільне залучення соціальних ресурсів і територіальних громад і ВПО буде найефективнішим, тут формуватиметься і локалізуватиметься захищений простір.

Створення захищеного простору шляхом залучення інститутів громадянського суспільства сприятиме забезпеченню гідних умов для задоволення потреб і ВПО, і громад вселення, для повноцінної реалізації прав ВПО в умовах нестабільності і невизначеності. Практика доводить, що фактично у всіх сферах життєдіяльності ВПО у громадах вселення інститути громадянського суспільства мають певний (навіть значний) потенціал участі у задоволенні потреб і захисті прав ВПО.

3.4.2. Перспективи інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні

Відповідно до рекомендацій УВКБ ООН, ВПО — це особи або групи людей, які були змушені втікати та залишити свої будинки або місця проживання, але при цьому не перетнули визнаного на міжнародному рівні державного кордону, з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, масового насильства, порушення прав людини або унаслідок природних чи техногенних катастроф.

Україна несподівано зіштовхнулася з проблемою внутрішнього переміщення значної маси людей. Однак у ХХ столітті ця проблема набула значного загострення у всьому світі. За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень УВКБ ООН, ВПО у світі досягла 2013 року рекордних 33,3 млн осіб, що вдвічі перевищило чисельність біженців (близько 16 млн). В Європі проблема ВПО загострилася наприкінці ХХ століття унаслідок конфліктів на Балканах та на Кавказі. Особливо активними у цьому контексті виявилися 1990 та 2014—2015 рр. За даними звіту Норвезької ради з питань біженців (*NRC*) та Моніторингового центру щодо внутрішньо переміщених осіб (*IDMC*), в 2015 р. загалом в усьому світі ВПО побільшало на 8,6 мільйона, станом на травень 2016 р. у світі нараховувалося 40,8 мільйонів осіб, які залишили свої домівки через конфлікти у пошуках безпечного місця для життя²⁰².

В Україні унаслідок анексії Криму, збройного конфлікту та тимчасової окупації значної частини Донбасу 1,5—2,0 млн осіб були вимушені переїхати в інші місцевості для реалізації своїх прав на безпечні умови життя та можливості проживати на території, підконтрольній Україні. В процесі переміщення вони зіштовхнулися з низкою проблем — від можливостей працевлаштування до реалізації громадянських прав та свобод і відчуття себе повноправним членом суспільства.

За оцінками міжнародних експертів, Україна посідає дев'яте місце у світі за чисельністю ВПО. Від початку масового внутрішнього переміщення минуло понад чотири роки і проблема ВПО із тимчасової пе-

²⁰² Управління Верховного комісара ООН у справах біженців: офіційний сайт. URL: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1232-litsa-peremeshchennye-vnutri-strany>

ретворилася у довготривалу. За ці роки створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, ухвалено Стратегію інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року і розроблено план заходів з її реалізації.

Створено законодавчу і нормативно-правову базу, що регулює процеси вимушеного переселення та забезпечує права і свободи ВПО, певним чином врегульовує питання їх переміщення, реєстрації та соціального захисту. Однак, як відзначають фахівці з прав людини та громадські організації, нормативно-правове забезпечення життєдіяльності ВПО є недосконалим, а в ряді випадків і дискримінаційним. Більшість здійснених кроків і заходів не вирішують на достатньо ефективному рівні проблеми ВПО, деякі нормативні акти стосовно ВПО суперечать Конституції України та міжнародним правовим нормам. Досить складним є процес інтеграції ВПО у нові територіальні громади. Мають місце численні порушення базових прав і свобод ВПО, які фіксують міжнародні організації та вітчизняні дослідники. Це свідчить, що в Україні ще недостатньо системних рішень щодо вирішення проблем ВПО. Подоланню цих недоліків мало сприяти розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року” від 21.11.2018 № 944-р. Цей документ спрямований на: удосконалення механізму подолання бар’єрів у реалізації прав ВПО; спрощення процедури захисту та реалізації майнових прав ВПО; підтримку територіальних громад, які приймають ВПО, у процесі їх інтеграції. План заходів має сприяти кращій інтеграції ВПО в територіальні громади. Однак на даний час на державному і місцевому рівнях ВПО здебільшого сприймають як проблему, а не як ресурс розвитку територіальних громад вселення. Тому виявлення ресурсного потенціалу ВПО та можливостей інтеграції їх у нові територіальні громади, позитивного впливу ВПО на розвиток громад є актуальним теоретичним і практичним завданням.

Досвід, напрацьований багатьма країнами, що мали *проблеми з масовими переміщеннями населення* внаслідок збройного протистояння (Сербією, Азербайджаном, Грузією, Молдовою), показує, що найприйнятнішим шляхом вирішення проблем ВПО є припинення конфлікту і повернення людей до своїх домівок. Однак це можливо лише тоді, коли припинення конфлікту здійснюється в інтересах обох сторін та ліквідуються загрози життю будь-якої особи. В умовах заморожування конфлікту повернення ВПО на попереднє місце проживання може бути неефективним і пов’язаним із ризиками.

Оскільки повернення ВПО на території попереднього проживання може затягнутися на десятиліття, проблема облаштування життя ВПО стає довгостроковою. У Сербії ця проблема існує вже майже 20 років; в

Азербайджані та Грузії — від початку 1990-х років. Можна зробити висновок, що Україна не буде винятком, оскільки конфлікт ще не врегульовано, а кількість ВПО є значною. Вирішення цієї надзвичайно гострої соціальної проблеми в умовах фактичного продовження воєнних дій, наслідків економічної кризи та повільних темпів економічного зростання є надзвичайно важким завданням. Треба відзначити, що значною частиною роботи УВКБ ООН є *пошук довгострокових рішень* для ВПО²⁰³.

Вирішення проблеми ВПО в Україні можливо двома шляхами: *перший* — повернення ВПО на території попереднього проживання; *другий* — інтеграція ВПО в нове для них середовище місць переселення.

Для повернення ВПО на території попереднього проживання необхідно не лише припинення воєнних дій, але й створення безпечних умов для життєдіяльності, ліквідація розрухи та відновлення економічної діяльності, відновлення соціальної інфраструктури, що потребує значних коштів, зусиль та часу, оскільки негативні наслідки війни є масштабними. У квітні 2018 року в Адміністрації Президента України було заявлено, що на відновлення Донбасу після його повернення під контроль України піде не менше 10 років і набагато більше 50 млрд дол.²⁰⁴ Ці дані вказують, що навіть у матеріально-технічному плані відновлення нормальної життєдіяльності на територіях конфлікту буде довготривалим, однак ще більше часу може знадобитися для примирення людей, досягнення взаєморозуміння та злагоди.

Тому значна частина ВПО, яка має намір повернутися до місць колишнього мешкання, змушена буде ще тривалий час перебувати на територіях, куди вимушено перемістилася. Як показує досвід інших країн, що мали аналогічні проблеми, значна частка ВПО вже не повернеться назад. У 2018 р. лише 1 % опитаних ВПО планували найближчим часом повернутися до рідних домівок, 28 % планували це зробити після закінчення конфлікту, а 38 % ВПО вже не збиралися повертатися і намагалися облаштуватися у нових регіонах на майбутнє²⁰⁵.

Агентство ООН у справах біженців (*UNHCR*) на своєму сайті відзначає: “Через затяжний характер переміщення існує термінова необхідність пошуку сталих рішень для людей, які не можуть повернутися до своїх домівок. Зокрема, владі рекомендовано розробити довготерміновий та сис-

²⁰³ Кількість переміщених осіб перевищила 50 млн. Доповідь УВКБ ООН. URL: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1279-kilkist-peremishchenikh-osib-u-sviti-perevishchila-50-miljoniv-vpershe-z-kintsya-drugoji-svitovoji-vijni-dopovid-uvkb-onn>

²⁰⁴ Відновлення Донбасу: у Порошенка сказали, скільки треба часу і грошей. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20180404-vidnovlennya-donbasu-u-poroshenka-skazaly-skilky-treba-chasu-i-groshej>

²⁰⁵ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні: Звіт щоквартального дослідження MOM. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15437.html>

темний підхід для задоволення потреб переселенців у житлі. Уряду також необхідно закласти достатньо фінансування для впровадження нещодавно прийнятої програми інтеграції переселенців та Плану дій до неї”²⁰⁶. Це обумовлює необхідність застосування різних стратегій до її вирішення в коротко- та довготривалому періодах.

У *короткотривалому* періоді на першому етапі після переміщення в центрі уваги мало бути забезпечення вирішення таких життєво важливих нагальних проблем, як відновлення документів, надання тимчасового житла, харчування, забезпечення необхідним одягом та засобами гігієни, медичними послугами. Основними інструментами для цього є надання організаційної, правової та соціальної допомоги державою, волонтерськими та благодійними організаціями. На даному етапі особливу увагу необхідно приділяти найменш захищеним категоріям населення.

У *довготривалому* періоді підходи до вирішення проблеми ВПО мають бути іншими — спрямованими на інтеграцію ВПО у нові громади та вирішення стратегічних завдань життєзабезпечення переміщених осіб: забезпечення постійним житлом, роботою для працездатних та економічно активних, можливостями здобуття якісної освіти, дотримання конституційних прав і свобод ВПО, зокрема можливості вибору місця проживання, забезпечення сприятливих умов для інтеграції в нове середовище. Тут основна увага має бути спрямована на економічно активне населення, на молоде покоління, яке формує людський потенціал країни. Пріоритетними інструментами мають бути ті, що пов’язані з забезпеченням активної політики зайнятості, підвищенням конкурентоспроможності робочої сили, розвитком підприємницької активності, забезпеченням стійкого зростання трудових та підприємницьких доходів. Саме такий підхід створить можливості для ВПО стати незалежними та повноцінними громадянами суспільства, можливості не лише утримувати самих себе, але й бути платниками податків.

Одночасно із забезпеченням нагальних потреб ВПО держава має планувати тривалі рішення, враховуючи, що вони повинні мати стійкий характер і відповідати певним умовам: рішення про повернення чи переїзд мусить бути добровільним; місця, куди переїжджають люди, є безпечними; захист і підтримка з боку держави повинні тривати до завершення реінтеграції; у плануванні та організації тривалих рішень ВПО мають брати безпосередню участь²⁰⁷. Розробка та реалізація довгострокових за-

²⁰⁶ Агентство ООН занепокоєне ситуацією з правами внутрішніх переселенців в Україні. URL: <http://www.unian.ua/society/1270707-agentstvo-onn-zanepokoene-situatsiyu-z-pravami-vnutrishnih-pereselentsiv-v-ukrajini.html>

²⁰⁷ Беззуб І. Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України / Центр дослідження соціальних комунікацій. Національна юридична бібліотека. URL: http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350

ходів щодо вирішення проблем ВПО має розпочинатися вже сьогодні, зволікання може призвести лише до погіршення соціального становища в державі. При цьому великою є *вірогідність виникнення певних ризиків*:

1. Тривала виплата ВПО соціальної допомоги робить людей інертними та формує утриманську психологію. Це збільшує навантаження на державний бюджет. Як свідчить досвід Азербайджану, через 20 років після переселення уряд продовжує виплачувати грошову допомогу. В 2013 р. сума виплат на одну особу складала 1400 дол. США. Загальна сума витрат становить приблизно 3 % державного бюджету, що є найвищим показником у світі. Сума, що виплачується на продукти харчування, збільшилася за останнє десятиліття у 3,6 раза, на комунальні послуги — в 4,5 рази²⁰⁸.

2. Формування застійної бідності серед ВПО, зумовленої втратою майна, житла, труднощами з працевлаштуванням та отриманням достатніх для нормального життя заробітків, значними витратами на оренду житла, зниженням життєвої активності.

3. Недостатня інтеграція ВПО в суспільство внаслідок відокремленого проживання в місцях компактного їх розміщення у разі організованого переселення, що спричиняє сегрегацію ВПО, їхню подальшу ізоляцію та відчуження від територіальної громади.

4. Виникнення напруги в стосунках між ВПО та місцевим населенням у місцях їх перебування, зумовленої різницею в стилях життя, оцінці причин конфлікту, матеріальному становищі, конкуренцією на ринку праці та в сфері розподілу соціальних ресурсів. Формується ризик використання обопільного невдоволення тими політичними силами, які мають на меті подальшу дестабілізацію ситуації в країні.

5. Еміграція ВПО, які не змогли успішно інтегруватися в громади, що їх прийняли, в інші країни або їх повернення на непідконтрольну Українській території. В обох випадках Україна втрачає людський потенціал.

3.4.3. Проблеми соціально-економічного становища внутрішньо переміщених осіб

Становище ВПО в системі координат соціальної справедливості. Правове поле політики щодо ВПО визначене Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, “Комплексною державною програмою підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, як переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регі-

²⁰⁸ Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf

они України, на період до 2017 року”, “Стратегією інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року”, планом заходів з її реалізації, низкою нормативних документів Уряду. Інформаційне поле забезпечує Реєстр внутрішньо переміщених осіб, який веде Міністерство соціальної політики України.

Національну систему моніторингу ситуації з ВПО підтримує Міжнародна організація з міграції за фінансового сприяння Європейського Союзу ²⁰⁹. Інституційне забезпечення політики здійснює Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, інші міністерства та відомства відповідно до їхніх функцій. Доволі ефективно працюють для забезпечення соціальної справедливості щодо ВПО міжнародні та вітчизняні громадські організації, структури ООН. З децентралізацією і переходом значної частини повноважень до місцевих органів влади і ОТГ суттєво зросла їх роль в облаштуванні та інтеграції ВПО у громади вселення.

Але попри всі зусилля брак належної управлінської кваліфікації, нестача коштів, загальні економічні негаразди, часта відсутність конструктивної позиції з боку самих ВПО, віддзеркалюються у поширенні випадків недотримання принципів соціальної справедливості.

Наявність дискримінаційних норм у законодавстві України щодо ВПО, які обмежують їхні права та ставлять у нерівноправне становище відносно інших верств населення. Як відзначено в Доповіді громадських організацій, що опікуються проблемами ВПО, багато здійснених Урядом кроків щодо вирішення проблем ВПО не є, на жаль, достатньо ефективними, а деякі взагалі суперечать Основному Закону України та міжнародним правовим нормам ²¹⁰. Це стосується передусім механізму соціальних виплат ВПО, зокрема пенсій, для отримання яких необхідно пройти перевірку наявності переміщеної особи за місцем її фактичного проживання або перебування. Особливо дискримінаційною була постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2016 № 365, що зумовило призупинення соціальних виплат. За даними національної системи моніторингу, 18 % домогосподарств ВПО повідомили, що зазнали призупинення соціальних виплат з часу початку конфлікту, з них 60 % випадків припадають на період із січня 2017 до березня 2018 року, тобто після ухвалення цієї постанови. Як відзначають міжнародні експерти та вітчизняні фахівці

²⁰⁹ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Червень 2018. URL: http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_10_ukr_press.pdf

²¹⁰ Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: доповідь зацікавлених сторін. Київ, 2017. 17 с. URL: http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf

з проблем ВПО, унаслідок відсутності чіткої державної політики у сфері прав людини 2016—2017 рр. стали роками дискримінації ВПО, які є пенсіонерами чи отримувачами будь-якої соціальної допомоги, а також абсолютного обмеження пенсійного забезпечення громадян України, які проживають на невідконтрольованих державній владі територіях. Вимоги для всіх ВПО отримувати соціальні та пенсійні виплати виключно у Державному ощадному банку України роблять їх нерівноправними порівняно з іншими громадянами України, утруднюють доступ до соціальних виплат із огляду на недостатність відділень і банкоматів Ощадбанку.

Дуже гострою є проблема житла, яке більшість ВПО змушені орендувати. Місцеві органи виконавчої влади постійно шукають приміщення, придатні для розміщення ВПО. Однак порівняно з потребою така кількість житла є дуже незначною. Здебільшого розміщування здійснюється: місцевими органами влади у комунальному житлі, волонтерськими та благодійними організаціями у залученому від місцевих громад, або спеціально побудованому житлі; самими переселенцями у родичів або в орендованому житлі. За допомогою міжнародних спонсорів побудоване тимчасове житло — стаціонарні транзитні містечка у Січеславській, Запорізькій та Харківській областях. Всього станом на 2016 р. було підготовлено для заселення 91 житловий будинок на 3488 осіб. Однак ці транзитні містечка — інструмент для вирішення короткострокових проблем, а не довгострокових, вони не сприяють інтеграції ВПО. Здійснювалося також організоване розселення в заклади державної або комунальної власності.

62 % ВПО мешкають в орендованому житлі, зокрема, в орендованих квартирах живуть 48 % переселенців, в орендованих будинках — 10 %, в орендованих кімнатах — 4 %. За 2016 рік вдвічі (з 26 % до 13 %) зменшилася питома вага ВПО, які проживають із родичами або сім'ями, що їх прийняли. Ураховуючи високу вартість орендної плати, витрати на житло важким тягарем лягають на бюджет ВПО, водночас ці кошти є значним джерелом поповнення доходів місцевих мешканців. Лише 12 % ВПО змогли після свого вимушеного переміщення придбати власне житло, 5 % переселенців продовжують проживати у гуртожитках, 4 % — у Центрах колективного проживання ВПО²¹¹. Багатьом ВПО, які орендують житло, доводиться неодноразово змінювати помешкання. Серед основних причин переїзду в інше помешкання опитувані переселенці назвали, по-перше, високу вартість житла (54 %), по-друге, погані умови проживання (34 %), по-третє, виселення з ініціативи власника житла (25 %).

²¹¹ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні: Звіт щоквартального дослідження MOM. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15437.html>

Наміри ВПО щодо вибору постійного місця проживання, їхні потреби у житлі, бажання та можливості придбати житло у власність у місті переселення достовірно невідомі.

ВПО мають гірші можливості реалізації свого права на працю та можливості заробляти на життя. Обстеження показало, що серед опитаних ВПО частка економічно активного населення становить 60 %, з них 48 % — працевлаштовані, 12 % є безробітними (за методологією МОП). Отже, рівень безробіття вищий, ніж середній в Україні (10 %). 80 % ВПО, які активно шукають роботу, зазначили, що стикалися з труднощами під час пошуку, з них 9 % вказали на дискримінацію через статус та реєстрацію ВПО²¹². Правозахисники зазначають, що ВПО нерідко звертаються до громадських приймалень Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ) з питань працевлаштування і професійної підготовки. Проблема зайнятості та отримання достатнього трудового доходу є однією з найбільочіших серед ВПО.

За даними Звіту національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами за березень 2018 року, безробітними є 12 % ВПО. Виходячи з того, що чисельність ВПО становить близько 1,5 млн осіб, безробітними є майже 180 тис. економічно активних переселенців. Більшість економічно активних ВПО шукають роботу, однак до ДСЗ України звертаються не всі. Так, за сім місяців 2018 року до ДСЗ звернулись лише 11 345 осіб ВПО, тобто 6,2 % усіх незайнятих. Однак реальну допомогу в працевлаштуванні отримали лише 27 % із них, та ще близько 9 % були направлені на громадські роботи²¹³. Недостатньо ефективною видається робота ДСЗ не лише з працевлаштування, але й з професійного навчання, що є особливо важливим для переселенців, оскільки ринок праці територій переміщення має іншу структуру потреби в кадрах, ніж індустріальний Донбас.

З метою посилення соціального захисту безробітних із числа ВПО статтею 24 Закону України “Про зайнятість населення” передбачено заходи сприяння зайнятості ВПО, зокрема: компенсація зареєстрованому безробітному з числа ВПО фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця працевлаштування, витрат на проходження медичного та наркологічного огляду відповідно до законодавства; компенсація витрат роботодавця на оплату праці, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб. Однак застосування таких заходів стимулювання є недостатнім і не дає бажаного ефекту.

²¹² Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Берез. 2018 р. URL: http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_9_ukr_press.pdf

²¹³ Інформація про надання послуг Державної служби зайнятості внутрішньо переміщеним особам, що отримали довідку про взяття на облік (відповідно до постанови КМУ від 01.10.2014 № 509) за січень—липень 2018 року. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

Труднощі з працевлаштуванням обумовлені не лише дефіцитом робочих місць, небажанням деяких роботодавців брати на роботу вихідців із конфліктного Донбасу, але й специфічними рисами економічно активного населення, що виїхало із зони воєнних дій. В індустріальному Донбасі, де переважала важка промисловість, яка вимагала відповідної індустріальної професійної підготовки, люди переїхали в регіони з іншою структурою потреб у робочій силі, що вимагає зміни професії. Лише 67 % зайнятих ВПО отримали роботу, що відповідала їхній кваліфікації²¹⁴. Найуразливішими є колишні працівники вугільної промисловості та металургії, чіє працевлаштування обмежене відсутністю відповідного попиту на їхній фах в інших регіонах України. Для таких переселенців актуальним є питання професійного перенавчання на популярніші та поширеніші професії, однак не всі до нього схильні, та й центри зайнятості дають обмежену кількість направлень на перенавчання.

Безробітні з числа ВПО претендують на технологічні робочі місця, та місця спеціалістів, що не відповідає пропозиції роботодавців.

ВПО мають гірші можливості забезпечення власного матеріального добробуту. Існує низка чинників, які обумовлюють зниження доходів і поширення бідності серед ВПО: втрата місця роботи та стабільного джерела доходів (для багатьох родин ВПО); втрата майна та необхідність його придбання; значні витрати під час переміщення та для періодичних поїздок на місце попереднього проживання з метою нагляду за житлом і майном; високі витрати на оренду житла, вартість якого значно зросла.

42 % опитаних ВПО оцінюють свою фінансову ситуацію як “коштів вистачає лише на харчування”, ще 13 % змушені заощаджувати навіть на харчуванні, а 39 % вказують, що коштів вистачало лише на задоволення базових потреб. За даними 10 раунду моніторингу, середньомісячний дохід (СМД) на одного члена домогосподарства ВПО в червні 2018 року становив 2 090 грн, що було нижчим за середній рівень в Україні, а місячний дохід 58 % домогосподарств ВПО не перевищує 5 000 грн²¹⁵.

Окрім допомоги, яку ВПО можуть отримувати в рамках соціально-го законодавства, держава встановила додаткову грошову допомогу (для оплати житла) в розмірі: для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти, інваліди) — 884 грн; для інвалідів — 949 грн; для працездатних осіб — 442 грн. Надалі допомога для непрацездатних осіб була підвищена до 1000 грн. Загальний розмір допомоги на сім'ю (сума розмірів допомоги для кожного окремого члена сім'ї) не може перевищувати 3000 грн, а для багатодітних сімей — не більше 5000 грн. Однак, якщо в складі сім'ї, якій призначено

²¹⁴ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні: Звіт щоквартального дослідження MOM. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15437.html>

²¹⁵ Там само.

допомогу, є особи працездатного віку, що не працевлаштувалися протягом двох місяців від дня призначення грошової допомоги, то розмір грошової допомоги для працездатних осіб зменшується на 50 %, а протягом наступних шести місяців припиняється. Труднощі з працевлаштуванням призводять до того, родини ВПО втрачають і це невелике джерело доходів.

Наявні джерела доходів, зокрема і грошова допомога від держави, є недостатніми для задоволення базових потреб родин більшості ВПО. Ризики бідності серед ВПО є значно вищими, ніж серед інших верств населення, по суті ВПО сформували нову категорію бідних — раніше вони мали хороші статки і статус і потрапили до числа бідних не через низьку кваліфікацію та / або непрацездатність, а внаслідок зовнішніх обставин.

Соціальна несправедливість по відношенню до ВПО визначена проблемами дискримінації за статусом. Так, за результатами останнього моніторингу, відчуття дискримінації відмічають близько 12—13 % ВПО²¹⁶, в першу чергу, в зв'язку із припиненням соціальних виплат. Близько 18 % домогосподарств ВПО повідомили, що зазнали призупинення соціальних виплат від початку конфлікту, при цьому за останні півтора роки цей показник зріс у 2,5 рази. Проблеми виникали у сфері житла (від 46 до 65 % тих, хто відчував дискримінацію), взаємодії з місцевим населенням (від 19 до 39 %) та зайнятості (від 19 до 31 %). З червня 2017 до червня 2018 рр. на 16 % зросла частка ВПО, які відчувають дискримінацію у взаємодії з місцевим населенням, водночас опитування свідчать про позитивну тенденцію, пов'язану зі зниженням несправедливості по відношенню до ВПО на ринку праці.

Основні загрози та ризики життєзабезпеченню та працевлаштуванню ВПО в контексті соціальної справедливості. Дослідження соціальної справедливості як комплексного поняття, яке об'єднує різні сфери життєдіяльності людини, обумовлює необхідність визначення кількісних та якісних показників її виміру, розробки інтегрального показника рівня соціальної справедливості. На сьогодні існує декілька підходів до такого виміру. Найбільш відомий — це Індекс соціальної справедливості (ІСС), розроблений в ЄС та щорічно оновлюваний євроінституціями з 2014 року²¹⁷.

Відповідно до змісту та структури, ІСС складається з шести вимірів: профілактика бідності, доступ до освіти, залучення до ринку праці, соці-

²¹⁶ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Безрез. 2018 р. URL: http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_9_ukr_press.pdf

²¹⁷ Social-Justice in the EU-Index Report 2017. Social Inclusion Monitor Europe. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GeraulPublskationen/Studie_NW_Social_Justice_Index_2016.pdf

альна згуртованість і недискримінація, здоров'я та справедливість поміж поколіннями. Їх визначають на основі 30 кількісних та восьми якісних показників, кожен із яких пов'язаний з одним із шести вимірів соціальної справедливості. Як опосередкований вимір соціальної справедливості на рівні держав деякі дослідники рекомендують застосовувати індекси людського розвитку, які за змістом враховують основні характеристики людського потенціалу²¹⁸. Ці інтегральні показники переважно розраховують для держав та використовують як показники рівня ефективності соціальної політики держав на основі зіставлення безпосередньо самих показників, їхніх складових та рангів за ними.

Виходячи з трьох базових концепцій соціальної справедливості (зрівняльна, розподільна та ліберальна), порівняння втілення базових принципів соціальної справедливості в основних сферах життєзабезпечення серед контингенту ВПО та постійного населення відповідає зрівняльному підходу. Основні його положення пов'язані з близькістю понять справедливості і рівності, а його кількісний критерій відповідає змісту арифметичної рівності.

Основні принципи соціальної справедливості, зокрема рівність усіх громадян перед законом, забезпечення гарантій життєдіяльності та високий рівень соціального захисту передбачають рівні можливості як для постійного населення, так і для ВПО, щодо:

- забезпечення роботою кожного працездатного;
- гідної заробітної плати;
- соціального забезпечення інвалідів та дітей-сиріт;
- вільного доступу до освіти, охорони здоров'я, культури і спорту.

Вимір реалізації принципів соціальної справедливості базується на зіставленні умов життєзабезпечення за сферами життєдіяльності для ВПО та постійного населення, за якими склалися та проявляються умови порушення цих принципів і дискримінація переміщених осіб.

Інтегральний індекс забезпечення соціальної справедливості ($K_{\text{заб. соц. справ.}}$) розраховують як середнє геометричне з коефіцієнтів зіставлення рівнів соціально-економічної захищеності за наведеними складовими для постійного населення та ВПО.

Виходячи з наявної інформації, за якою можна оцінити конкретні складові та зіставити рівні забезпечення соціальної справедливості та соціально-економічної захищеності ($K_{\text{заб. соц. справ.}}$), як базу порівняння обрано показники постійного населення, тобто інтегральний показник зі-

²¹⁸ Жовновата В.О. Особливості застосування індексу соціальної справедливості в українських реаліях. *Вісник Одес. нац. ун-ту ім. І.І. Мечникова. Соціологія і політичні науки*. 2016. Т. 21, Вип. 3 (26). С. 20—31.

ставлення рівнів забезпечення соціальної справедливості визначається за таким співвідношенням:

$$K_{\text{заб. соц. справ.}} = \sqrt[4]{K_{\text{мат. добр.}} \cdot K_{\text{зах. ринку праці}} \cdot K_{\text{дост. соц. посл.}} \cdot K_{\text{соц. вклоч.}}}, \quad (3.1),$$

де: $K_{\text{мат. добр.}}$ — субіндекс зіставлення рівнів захищеності матеріального добробуту; $K_{\text{зах. ринку праці}}$ — субіндекс зіставлення рівнів захищеності на ринку праці; $K_{\text{дост. соц. посл.}}$ — субіндекс зіставлення рівнів доступності соціальних послуг; $K_{\text{соц. вклоч.}}$ — субіндекс зіставлення рівнів соціального включення.

Кожний наведений субіндекс (K_i) визначається за алгоритмом середнього геометричного з коефіцієнтів співвідношення відповідних індикаторів їх виміру²¹⁹:

$$K_i = \sqrt[m_i]{k_1 \cdot k_2 \dots k_{m_i}} = \sqrt[m_i]{\prod_{j=1}^{m_i} k_j}, \quad (3.2),$$

де: k_j — коефіцієнти зіставлення індикаторів i -го субіндексу; $j = \overline{1, m_i}$; m_i — кількість індикаторів кожної i -ої складової; $i = \overline{1, 4}$; де $X_{j \text{ пост. нас.}}$ і $X_{j \text{ ВПО}}$ — значення j -го індикатора для постійного населення та ВПО, відповідно.

Якщо $K_{\text{заб. соц. справ.}} < 100 \%$, то рівень забезпечення соціальної справедливості серед ВПО нижчий, ніж серед постійного населення.

Основні сфери та напрями порушення принципів соціальної справедливості. Апробація методики визначення рівнів соціальної справедливості ВПО на основі порівняльної оцінки відповідних індикаторів для переміщених осіб та постійного населення виконана на підставі інформації за даними Національної системи моніторингу ситуації з ВПО та відповідних статистичних показників для постійного населення. Для забезпечення їх зіставності за часом обрано дані за результатами дев'ятого раунду моніторингу (березень 2018 р.) та статистичні показники за 2017 р. і I квартал 2018 р. (табл. 3.23).

Звісно, інформація щодо постійного населення не містить (і не може містити) відомостей щодо дискримінації за статусом ВПО, визначення частки населення, якому призупинені соціальні виплати, тому для виміру субіндексу за складовою “Соціальна справедливість та соціальне включення” ($K_{\text{соц. вкл.}}$) використано лише показники, які за змістом близькі один до одного. Наприклад, для постійного населення оцінка рівня довіри до місцевого населення визначена за результатами соціологічного моніторингу,

²¹⁹ Для зіставлення рівнів соціально-економічної захищеності або дискримінації, проявлених у структурі постійного населення та ВПО, обрано тільки індикатори, зіставні для цих контингентів.

Таблиця 3.23

**Індикатори рівнів забезпечення соціальної справедливості постійного населення
та ВПО за її складовими**

Індикатори	k_i	Напрями впливу	Рівень та значення		Коефіцієнт
			для постійного населення ($X_{i \text{ пост. нас.}}$)	для ВПО (раунд 9) ($X_{i \text{ впо}}$)	
I. Захищеність матеріального добробуту ($K_{\text{мат. добр.}}$)					
1. Середній рівень доходів на одну особу, грн	k_1	стимулятор	3640	2239	0,6151
2. Питома вага заробітної плати як основного джерела доходу, %	k_2	стимулятор	52,4	63,0	1,202
3. Співвідношення середньмісячного доходу та фактичного прожиткового мінімуму (3327 грн)	k_3	стимулятор	1,094	0,673	0,615
4. Рівень бідності за критеріями депривації:					
4.1. Змушені заощаджувати навіть на харчуванні, %	k_4	дестимулятор	4,5	16,0	0,281
4.2. Коштів вистачає лише на харчування	k_5	дестимулятор	44,0	38,0	1,158
4.3 Коштів вистачає на харчування, необхідний одяг, взуття, нагальні потреби	k_6	стимулятор	45,7	40	0,875
II. Захищеність на ринку праці ($K_{\text{зах. ринку праці}}$)					
5. Рівень зайнятості працездатного населення, %	k_7	стимулятор	64,5	48,0	0,744
6. Довготривале безробіття, %					
більше 12 місяців	k_8	дестимулятор	25,0	33,0	0,7576
від 7 до 12 місяців	k_9	дестимулятор	12,7	30,0	0,4233
7. Загальний рівень безробіття, %	k_{10}	дестимулятор	9,9	12,0	0,825
8. Статус зайнятості (оплачувана робота), %:	k_{11}	стимулятор	55,9	48,0	0,8586

Закінчення табл. 3.23

Індикатори	k_i	Напрями впливу	Рівень та значення		Коефіцієнт
			для постійного населення ($X_{i \text{ пост. нас.}}$)	для ВПО (раунд 9) ($X_{i \text{ впо}}$)	
III. Доступність / недоступність соціальних послуг ($K_{\text{дост. соц. посл.}}$)					
9. Недостатність коштів для:					
9.1. Отримання медичних послуг, %:	k_{12}	дестимулятор	29,7	38,0	0,7816
9.2. Придбання ліків	k_{13}	дестимулятор	25,7	48,0	0,5354
9.3. Оплати послуг лікаря, аналізів, медичних обстежень	k_{14}	дестимулятор	23,0	24,0	0,958
10. Недостатність коштів для отримання будь-якої професії, %	k_{15}	дестимулятор	8,3	20,0	0,415
11. Недостатність коштів для оплати орендних платежів, житлово-комунальних послуг, %	k_{16}	дестимулятор	28,3	50,0	0,566
12. Рівень недоступності працевлаштування,%	k_{17}	дестимулятор	44,03 *	47,0	0,9368
IV. Соціальна справедливість та соціальне включення ($K_{\text{аб. соц. справ.}}$)					
13. Рівень дискримінації, утиску прав і інтересів, %	k_{18}	дестимулятор	11,9	13,0	0,9154
14. Рівень довіри до місцевого населення,%	k_{19}	стимулятор	85,3	56,0	0,6565
15. Недостатнє забезпечення соціальної справедливості,%	k_{20}	дестимулятор	88,4	96,0	0,9208
16. Самооцінка рівня інтегрованості в територіальні громади, %	k_{21}	стимулятор	88,9	38,0	0,4274

Примітки. Визначено як добуток частки найманих працівників серед респондентів (80,2 %) та частки тих, які відповіли, що важко знайти будь-яку роботу у Вашому населеному пункті (54,9 %).

Джерело: Українське суспільство: Моніторинг соціальних змін. Вип. 3/17 / НАН України, Ін-т соціології. Київ, 2016. С. 503—504.

за яким об'єднано показники рівня довіри до сусідів, мешканців території (району, області), де вони проживають²²⁰.

За наведеними в табл. 3.23 показниками розраховано всі визначені коефіцієнти співвідношення рівнів соціальної та економічної захищеності (k_i) для оцінки рівня соціальної справедливості всього населення та контингенту ВПО як за кожним субіндексом, так і за всіма її складовими.

Субіндекс зіставлення рівня захищеності матеріального добробуту дорівнює 71 %:

$$K_{\text{мат. добр.}} = \sqrt[6]{0,6151 \cdot 1,202 \cdot 0,615 \cdot 0,281 \cdot 1,158 \cdot 0,875} = \sqrt[6]{0,1295} = 0,71.$$

Захищеність матеріального добробуту ВПО на 29 % нижча за захищеність постійного населення. За внутрішніми складовими видно, що такий стан пов'язаний передовсім із нижчим рівнем середньодушових доходів (у переселенців майже на 39 % менший), і як наслідок, із нижчим його співвідношенням із фактичним прожитковим мінімумом. Серед ВПО рівень бідності за критерієм депривації “Змушені заощаджувати навіть на харчуванні” на 72 % вищий за значення для постійного населення.

Попри те, що серед ВПО на 10 % більше тих, для яких заробітна плата є основним джерелом доходу, рівень захищеності їхнього матеріального добробуту на 29 % нижчий за показник постійного населення.

Таким чином, визначений рівень соціальної справедливості щодо забезпечення гідного рівня матеріального добробуту для ВПО з урахуванням додатково тих матеріальних втрат, які вони понесли в зв'язку з необхідністю виїзду з місць постійного проживання (втрата майна, житла, роботи тощо), свідчать про суттєве порушення принципів соціальної справедливості за цією складовою, що пов'язано із дискримінацією за статусом зайнятості, оплатою праці тощо.

Досить суттєві втрати ВПО пов'язані з рівнем їхньої захищеності на ринку праці, про що свідчить відповідний субіндекс:

$$K_{\text{зах. рин. праці}} = \sqrt[5]{0,744 \cdot 0,7576 \cdot 0,4233 \cdot 0,825 \cdot 0,8566} = \sqrt[5]{0,1686} = 0,70.$$

Рівень економічної захищеності на ринку праці серед ВПО на 30 % нижчий, ніж серед постійного населення за всіма індикаторами. Наприклад, серед переміщених осіб на 8 % більше осіб, які не могли працювати понад 12 місяців, удвічі більше тих, чие безробіття тривало 7—12 місяців. На 25,6 % серед ВПО нижчий рівень зайнятості працездатного населення, на 14,1 % нижча частка тих, хто має статус зайнятості — “оплачувана робота”.

²²⁰ Українське суспільство: Моніторинг соціальних змін. Вип. 3/17 / НАН України, Ін-т соціології. Київ, 2016. С. 503—504.

Досить суттєвими виявляються порушення принципів соціальної справедливості завдяки зіставленню показників доступності соціальних послуг:

$$K_{\text{дост. соц. послуг}} = \sqrt[6]{0,7816 \cdot 0,5354 \cdot 0,958 \cdot 0,415 \cdot 0,566 \cdot 0,9368} = \sqrt[6]{0,082} = 0,67.$$

Рівень доступності соціальних послуг ВПО на 34 % менший, ніж постійному населенню. Це пов'язано, зокрема, із недостатністю коштів для отримання професії (на 58,5 % менше за показник постійного населення), на 22 % нижча можливість одержати медичні послуги, майже на половину — придбати ліки тощо. Майже на 22 % серед ВПО більша частка тих, хто визнає, що не мають достатньо коштів для оплати орендних платежів, ЖКП.

За складовою “Соціальна справедливість та соціальне включення” субіндекс визначається за чотирма індикаторами, які за змістом зіставні для ВПО і для постійного населення.

$$K_{\text{соц. сгр.}} = \sqrt[4]{0,9154 \cdot 0,6565 \cdot 0,9208 \cdot 0,4274} = \sqrt[4]{0,2365} = 0,70.$$

Забезпечення рівня соціальної справедливості за цим субіндексом ВПО також на 30 % нижче, ніж постійного населення. Передовсім це пов'язано з самооцінкою інтегрованості в життя територіальних громад (майже на 57,3 % нижче за постійне населення). Цей показник корелює з оцінкою рівня довіри до місцевого населення, який також на 34,3 % нижче серед ВПО. Майже всі переселенці (96 %) вказали на недостатнє забезпечення соціальної справедливості для ВПО (серед постійного населення частка таких оцінок становить близько 88 %).

Інтегральний показник зіставлення забезпечення соціальної справедливості серед постійного населення та ВПО розрахований за формулою (3.1) і становить 69,3 %:

$$I_{\text{заб. соц. сгр.}} = \sqrt[4]{0,71 \cdot 0,7 \cdot 0,67 \cdot 0,7} = \sqrt[4]{0,233} = 0,695.$$

Отже, рівень забезпечення соціальної справедливості за визначеними сферами її прояву серед ВПО на 30,7 % нижче, ніж серед постійного населення. Необхідно зазначити, що цей показник практично однаковий для всіх складових інтегральної оцінки зіставлення, тобто рівною мірою за всіма сферами, за якими проаналізовано прояви соціальної справедливості, ВПО потерпають на 30—33 % частіше за постійне населення.

Серед усіх індикаторів, на множині яких визначаються відповідні субіндекси, можна виокремити ті, за якими найбільшою мірою мали місце прояви соціальної несправедливості по відношенню до ВПО.

Найважливіший серед них рівень матеріального забезпечення, за яким рівень бідності ВПО (за критерієм депривації) у 3,56 раза перевищує такий серед постійного населення, а майже кожний десятий переселенець визнав, що змушений заощаджувати навіть на харчуванні. В зв'язку

із недостатністю коштів переселенці обмежені в можливості отримання професії, у придбанні ліків, сплаті орендних платежів та ЖКП. Серед ВПО значно вищий рівень безробіття, особливо довготривалого. Низький рівень соціального включення в життя територіальних громад (лише кожний третій з ВПО вважає, що достатньо в них інтегрований, тоді як серед постійного населення цей показник становить 90 %).

Узагальнення основних сфер, за якими підвищився рівень соціально-економічної незахищеності ВПО, наведено в табл. 3.24.

Таблиця 3.24

Основні сфери, за якими збільшився рівень соціально-економічної незахищеності ВПО

Сфери прояву та показники впливу	Червень 2017 — червень 2018 р.	Другий квартал 2018 р.
<i>1. Економічна незахищеність матеріального добробуту</i>		
Зростання рівня бідності за критеріями депривації	так	так
Зменшення частки ВПО, яким вистачає коштів на нагальні потреби	так	так
Зменшення середньомісячних доходів на одне домогосподарство та на одну особу	—	так
Зниження частки оплати праці як основного джерела доходу	—	так
<i>2. Економічна незахищеність на ринку праці</i>		
Падіння рівня зайнятості до та після переміщення	—	так
Зменшення рівня відповідності кваліфікації нинішньої роботи ВПО їхній кваліфікації	так	так
Зростання рівня довготривалого безробіття (понад 12 місяців)	—	так
Зниження частки зайнятих зі статусом “оплачувана робота”	—	так
<i>3. Економічна незахищеність на ринку соціальних послуг</i>		
Незадоволеність можливістю отримати освіту та влаштувати дитину в школу (дитсадок)	так	так
Недоступність медичних послуг	так	так
Незадоволеність можливістю працевлаштування	так	так

Закінчення таблиці 3.24

Сфери прояву та показники впливу	Червень 2017 — червень 2018 р.	Другий квартал 2018 р.
Незадоволеність можливістю отримати пенсію та соціальну допомогу	так	так
Недоступність адміністративних послуг	так	так
<i>4. Економічна незахищеність на ринку житлових послуг</i>		
Падіння рівня задоволеності умовами проживання	так	так
Збільшення частки респондентів, які орендують житло	так	так
Збільшення частки осіб, які мають проблеми з можливістю оплати орендованого житла та комунальних послуг	—	так
Падіння рівня безпеки середовища та інфраструктури населеного пункту	так	—
<i>5. Дискримінація та соціальне відторгнення</i>		
Призупинення соціальних виплат, в тому числі:	так	так
щомісячної допомоги;	так	так
інших видів соціальної допомоги (за винятком пенсій всіх видів)	так	—
Зниження рівня інтегрованості в територіальні громади (за самооцінкою)	так	—
Дискримінація в зв'язку зі статусом ВПО, в тому числі:	так	—
у взаємозв'язках з місцевим населенням	так	—
у одержанні послуг:		
медичних	так	—
житлових	так	—
На ринку праці	так	так

Наведені оцінки зміни рівнів соціальної та економічної незахищеності ВПО свідчать, що більшість проблем ВПО залишається невирішеною. Переміщені особи зазнають дискримінації через статус ВПО, їм з необґрунтованих (на їхню думку) причин призупиняють соціальні виплати; підвищується рівень соціального відторгнення в територіальних

громадах тощо; поганим є їхнє становище на ринку праці (за рівнем зайнятості, за статусом “оплачувана робота”, за відповідністю характеру та змісту роботи їхній кваліфікації) і на ринку соціальних послуг (незадоволеність можливостями отримати освіту та влаштувати дитину в школу або дитсадок, недоступність медичних та адміністративних послуг, можливості отримати пенсію або іншу соціальну допомогу).

3.4.4. Механізми використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб як ресурсу розвитку

Вирішення житлових проблем ВПО на засадах соціальної справедливості та соціальної відповідальності. Проблема житла залишається однією з найбільш болючих для ВПО, а її вирішення відбувається хаотично, дуже повільно, без стратегічного бачення місця і долі цих громадян України в українському суспільстві. Через нестачу державного фінансування реалізуються проекти міжнародної технічної допомоги. Так, в Донецькій області серед них проекти: “Житло для переселенців”, “Нарощування потенціалу громади м. Маріуполь для підтримки ВПО і місцевих жителів, потерпілих в результаті конфлікту”, “Забезпечення житловими умовами найбільш вразливих ВПО та жителів міста Краматорськ”. Донор цих проектів — ЄС. У результаті реалізації проектів місцеві громади і переселенці отримують комфортабельні гуртожитки: м. Слов’янськ (два гуртожитки), м. Краматорськ (три) та м. Маріуполь (один). Загальна вартість проектів 4,1 млн євро²²¹. Ці проекти зменшують певним чином гостроту проблеми, однак не вирішують її остаточно.

Надання ВПО права на соціальне житло врегульовано Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб” від 18.09.2018 № 2546-VIII, який включив ВПО до переліку осіб, які мають право на соціальне житло. Скористатися цим правом ВПО можуть, якщо у них немає іншого житла на підконтрольній уряду України території, або їхнє житло внаслідок збройного конфлікту на сході України було зруйновано (знищено) чи пошкоджено до стану, непридатного для проживання.

Ці громадяни, які не мають іншого житла або потребують поліпшення житлових умов, повинні стати на соціальний квартирний облік; на час перебування на соціальному квартирному обліку їм надають-

²²¹ Звіт про стан виконання у I кварталі 2016 року заходів, передбачених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року. URL: www.msp.gov.ua/timeline/Zviti.html

ся соціальні гуртожитки, за умови, що подібне житло — єдине місце проживання.

Соціальний квартирний облік для ВПО здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування за місцем перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО. Правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України, середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік із розрахунку на одну особу в сумі менший за опосередковану вартість найму житла в даному населеному пункті та за прожитковий мінімум, установлений законодавством.

Житло з фонду соціального призначення у власність не передається. Згідно з законодавством, органи місцевого самоврядування ведуть щорічний моніторинг доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку або вже отримали таке житло.

Під час практичного впровадження Закону України “Про фонд соціального призначення” виникають певні проблеми:

- оскільки Фонд соціального житла формують органи місцевого самоврядування, то, відповідно, в державному бюджеті на нього кошти не закладені;
- черги на соціальне житло формувалися роками з місцевих жителів і переселенці не мають будь-якого першочергового права;
- достеменно не відомо, скільки всього людей стоїть на обліку, відсутні реєстри та інформація стосовно кожного регіону.

В цілому закон позитивний, але він не може бути системним вирішенням житлового питання ВПО.

У рамках реалізації в 2018 р. пілотного проєкту щодо забезпечення тимчасовим житлом переселенців, субвенцію з державного бюджету отримали м. Маріуполь та м. Покровськ, які виділили з місцевого бюджету 50 % коштів для придбання квартир для ВПО, завдяки чому було придбано дев'ять квартир у Покровську та 42 квартири у Маріуполі. Для розподілу житла між переселенцями використано досвід Грузії за бальною оцінкою.

Сфера застосування субвенції розширена на всі регіони України в частині реалізації права ВПО на житло. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 820 затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу в результаті збройного конфлікту на сході України. У разі однакової ціни і чисельності ВПО, яким буде надано таке житло, додатковим критерієм розподілу субвенції стає відсоток ВПО в територіальній громаді щодо загальної кількості її жителів. У ході розподілу коштів програми враховано лише чисельність населення відповідного регіону без урахування частки ВПО.

Можливість будівництва постійного житла як окремий напрям державної політики фактично переводить переселенців зі статусу ВПО у статус мешканця певної громади. Тому для забезпечення адаптації ВПО та їх інтеграції у громади вселення необхідно активізувати розробку проєктів розвитку місцевих громад з будівництва постійного та соціального житла для ВПО з урахуванням їхніх потреб; виділення цільових земельних ділянок згідно з планами розвитку громад і територій для будівництва постійного житла ВПО, виходячи з їхніх потреб і потенціалу щодо можливостей перспективного працевлаштування та розвитку інфраструктури. З урахуванням актуальності та соціальної значущості питання забезпечення ВПО постійним житлом необхідно визначити джерела фінансування і передбачити видатки на реалізацію заходів із забезпечення житлом ВПО під час формування проєктів Державного бюджету, принаймні на трирічний період.

Вирішенню житлової проблеми ВПО заважає відсутність координації між різними установами, які відповідають за її розв'язання. ВПО мають брати участь у плануванні та організації їх повернення чи переселення.

Забезпечення ефективної зайнятості та гідної оплати праці економічно активної частини ВПО. Держава поступово формує механізм сприяння зайнятості ВПО. Як було зазначено вище, ДСЗ України, окрім основних видів підтримки працевлаштування, додатково сприяє зайнятості ВПО відповідно до заходів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб” від 08.09.2015 № 696:

- компенсації зареєстрованим безробітним ВПО (фактичних транспортних витрат на переїзд в іншу адміністративно-територіальну одиницю місця працевлаштування; витрат для проходження попереднього медичного та наркологічного огляду відповідно до законодавства, якщо це потрібно для працевлаштування);
- компенсації роботодавцю (на оплату праці за працевлаштування на умовах строкових трудових договорів зареєстрованих безробітних ВПО; на перепідготовку та підвищення кваліфікації (навчання) ВПО).

Однак, як свідчить практика, ці заходи не дають поки що значного ефекту в забезпеченні зайнятості ВПО, оскільки далеко не всі економічно активні переселенці, які є безробітними, звертаються по допомогу до Центрів зайнятості. Однією з основних вимог надання компенсації є обов'язковість укладання договору з роботодавцем через Центр зайня-

тості, яка також не завжди реалізується ВПО. Лише кожен десятий ВПО, що звертався до ДСЗ України, проходив професійне навчання.

Оскільки територіальне розміщення вимушених переселенців в Україні є нерівномірним, то і навантаження проблем ВПО на регіональні служби зайнятості суттєво різні. Найбільше ВПО, що зверталися у ДСЗ України, було в Донецькій обл. — 24,7 % від загального їх числа в Україні, у Харківській (11), Києві (9,2), у Луганській (8,1) та Січеславській (7,2 %) областях. Значна кількість переселенців, що мають потребу у забезпеченні роботою, акумулювалась у центральних та південних регіонах України. Значно менша їх кількість перебуває у західних регіонах. Так, у Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій областях по допомогу до ДСЗ України звернулося менше 100 осіб. У Донецькій та Луганській обл., де найбільша кількість ВПО зверталась у ДСЗ України, частка тих, хто отримує допомогу по безробіттю, становить 54—56 %, однак рівень працевлаштування та інші форми сприяння зайнятості є вищими, ніж середні в Україні (табл. 3.25).

У м. Київ перевага надається соціальному захисту — наданню статусу безробітного та матеріальній допомозі. Харківська і Січеславська області, хоч і мають однакову частку тих ВПО, які отримують допомогу по безробіттю, розрізняються за рівнем їх працевлаштування. Наведені дані щодо Вінницької і Одеської областей демонструють суттєву різницю в роботі ДСЗ України з ВПО — у Вінницькій області вона поставлена значно краще, тому тут рівень працевлаштування майже в 1,7 раза вищий, ніж в Одеській області.

Особливості та механізми забезпечення зайнятості ВПО у контексті соціальної справедливості. Головними проблемами, що виштовхують ВПО із “зони комфорту” у сфері зайнятості дослідники називають брак вакансій за спеціальністю та рівнем освіти; дуже низьку заробітну плату на запропонованих робочих місцях; небажання роботодавця наймати на роботу ВПО; брак навичок пошуку роботи; юридичні труднощі під час реєстрації власного бізнесу; проблеми з оформленням на роботу через брак у переселенців необхідних документів; нерозірвані трудові відносини з попереднім роботодавцем²²². Ці проблеми ВПО є результатом об’єктивних причин, тому їх вирішення потребує певних зусиль від держави для відновлення соціальної справедливості. Розробка відповідного механізму має спиратися на ситуаційний аналіз та кількісні оцінки.

Найповнішу оцінку ефективності зайнятості ВПО дають результати щоквартального дослідження МОМ “Національна система моніторингу

²²² Вандіо С. Працевлаштування внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.pomichnyk.org>

Таблиця 3.25

**Структура ВПО за видами отриманих послуг у ДСЗ по регіонах
за січень—липень 2018 року, %**

Region	Усі ВПО, що отримували послуги ДСЗ	Мали статус безробітного	Отримували допомогу по безробіт.	Працевлаштовані, зокрема за угодами ЦПХ та самостійно	Проходили професійне навчання	Брали участь у громадських та інших роботах
Україна	100	78,9	57,0	27,1	10,0	8,6
Вінницька обл.	100	82,6	62,5	32,3	8,0	3,8
Січеславська обл.	100	68,7	54,3	29,5	4,2	5,8
Донецька обл.	100	78,3	54,4	28,5	18,8	13,6
Луганська обл.	100	79,9	56,0	30,2	11,0	9,4
Одеська обл.	100	66,0	48,0	19,1	8,2	1,0
Харківська обл.	100	77,6	54,1	26,0	9,1	14,2
Місто Київ	100	83,2	70,6	26,2	4,9	2,7

Джерело: Інтеграція внутрішньо переміщених осіб на ринку праці України: досвід і проблеми: тез. доп. круглого столу (26 квіт. 2017 р., м. Київ) / Упоряд. О.П. Канівець, Л.Г. Новак; Ін-т підготовки кадрів ДСЗ України. Київ, 2017.

ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні”²²³. За його даними, лише 41,5 % ВПО вдалося знайти роботу у новому місці, у порівнянні з 60,1 % до переміщення, 27,6 % респондентів виявилися безробітними. Позитивним є те, що порівняно з попередніми періодами (березень—червень 2016 р. — 35,1 %, вересень 2016 р. — 39,7) зайнятість ВПО у місцях переселення поступово збільшувалася. Проте вона залишається досить низькою з огляду на рівень зайнятості до переміщення.

Групою ризику є безробітні особи, оскільки є ймовірність їх від’їзду на непідконтрольну Україні територію після отримання повної допомоги по безробіттю. Тому первинними заходами роботи з безробітними мають бути не їх навчання, а пошук роботи за фахом. Стратегія, коли спочатку вирішуються житлові питання, а потім питання працевлаштування, як правило, не спрацьовує. Підтверджує цю ситуацію те, що рівень зайнятості після переміщення корелює з відстанню від лінії розмежування: частка зайнятих ВПО зростає з 16 % у східних до 45 % у західних областях

²²³ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні: Звіт щоквартального дослідження MOM. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15437.html>

України, тоді як диференціація рівня зайнятості всього населення має зворотну географію — від високих рівнів зайнятості в східних регіонах до менших — у західних регіонах. Сфери зайнятості ВПО до і після переміщення дещо різні — відбувається зменшення частки зайнятих у промисловості та збільшення зайнятості у сфері послуг після переміщення. Проблема *браку вакансій за спеціальністю та рівнем освіти* поступово вирішується, однак це стосується далеко не всіх ВПО. Позитивним трендом є зменшення з 5 до 3 % частки ВПО, які пропрацювали менше місяця, тоді як близько 62 % ВПО працювали понад рік (у порівнянні з 41 % у вересні 2016 р.).

Особливої уваги потребують ВПО, які планують виїхати за кордон на постійне місце проживання, або на заробітки на тривалий час — по 5 %, ще 3,3 % їздили би на тимчасові заробітки в інші країни²²⁴. Таким чином, кожен десятий із вимушених переселенців є потенційним зовнішнім мігрантом. Найбільша налаштованість респондентів на зовнішню трудову міграцію спостерігається у Львівській області. Однак, за даними моніторингу МОМ за квітень 2018 р., тенденція щодо пошуку роботи за кордоном поки що є низькою. Лише 0,5 % ВПО мають досвід роботи за кордоном протягом останніх трьох років.

Результати обговорення проблем працевлаштування ВПО у фокус-групах показують, що вони є загальними як для місцевих жителів, так і для ВПО: низька заробітна плата, відсутність можливостей на ринку праці в сільській місцевості та невеликих містах, вік та інвалідність, а також корупція. Підтвердилося існування *проблеми дуже низької заробітної плати* на запропонованих ВПО робочих місцях.

Для ВПО характерна висока трудова мотивація, оскільки бажаною підтримкою 47 % опитаних ВПО бачать надання їм гідної роботи. Тому найбільше занепокоєння респонденти висловлюють з приводу браку можливостей працевлаштування: лише 47 % задоволених. Проте треба зазначити, що рівень задоволеності стосовно можливостей працевлаштування дещо зріс порівняно з попереднім опитуванням у вересні 2016 р. — з 40 % до 47 %. Іншим важливим видом підтримки є допомога в отриманні нової професії шляхом додаткового навчання / освіти (29 %).

Але високим є відсоток і тих, що не дали відповіді про бажану для них підтримку — 21 % жінок та 26 % чоловіків. Це може свідчити про наявність внутрішніх особистісних перешкод працевлаштуванню, наприклад, стрес, низька вмотивованість до пошуку роботи; невпевненість і незнання подальшого плану власних дій; важка пристосовуваність до

²²⁴ Садова У.Я., Риндзак О.Т., Андрусишин Н.І. Актуальні проблеми зайнятості внутрішньо переміщених осіб: регіональний аспект. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3 (28). С. 171—185. <https://doi.org/10.15407/dse2016.03.171>

умов життя, ментальні відмінності у підходах до ведення бізнесу, до стилю роботи, відмінності у корпоративній культурі тощо.

Досягнення соціальної справедливості щодо ВПО передбачає подолання проблем соціального відторгнення ВПО та їх дискримінації на ринку праці. Водночас, вирішення цих проблем не позбавлено протиріч.

Ймовірність придбання житла або його оренди вища у невеликих населених пунктах, де вищим є й ризик соціального відторгнення через безробіття. Проблеми відторгнення у невеликих населених пунктах є результатом підвищеної залежності соціально-економічної ситуації у місті від фінансово-економічного становища містоутворювальних підприємств; кризових явищ у галузях промисловості, низького рівня їхньої інвестиційної та інноваційної активності; несприятливих умов для розвитку середнього та малого бізнесу; обмеженості вибору професій та відсутності умов кар'єрного зростання; низької якості робочих місць; нерозвиненості міської інфраструктури та сфери обслуговування.

Серед роботодавців великих міст переконаність у тимчасовості перебування ВПО більш поширена, що зумовлює залучення останніх до робіт тимчасового характеру та, відповідно, за невисоку заробітну плату, якої не вистачає на вирішення житлових проблем. Водночас, у середніх і великих містах відсутні більшість проблем невеликих населених пунктів.

Отже, досягнення соціальної справедливості щодо ВПО передбачає дієвість державної підтримки та соціального захисту у таких сферах як зайнятість та працевлаштування, оплата праці та вирішення житлових проблем ВПО. Ці проблеми взаємопов'язані між собою — гідна зайнятість відповідно до попереднього соціального та професійного статусу дає можливість отримувати гідну заробітну плату та орендувати гідне житло, тому їх вирішення зі сторони держави повинно мати комплексний характер.

Одним із проявів соціальної справедливості в країні є відкритість демократичних суспільств, тоді як інформація про ВПО, занесена до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, є відкритою для урядових структур, але закрыта для всіх інших членів суспільства. Мова не йде про персональні дані ВПО, а лише про загальні тенденції у вирішенні проблем ВПО, а також про узагальненні дані.

Подолання соціального відторгнення ВПО визначається не тільки їхньою зайнятістю, але й соціально-психологічним станом. Результати останнього раунду моніторингу МОП підтвердили, що 28 % ВПО потребують психологічної підтримки. Тому важливою є активність територіальних громад, служби зайнятості, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України, Міністерства соціальної політики України у питаннях інформування, психологічної підтримки та допомоги ВПО. Під час опитування ВПО (41 %) та ключових інформантів (36 %)

респонденти визнають ЗМІ найефективнішим каналом інформування суспільства про проблеми ВПО.

Забезпечення гідної оплати праці ВПО на засадах соціальної справедливості. Досягнення соціальної справедливості щодо ВПО у сфері оплати праці передбачає надання їм гідного заробітку, який має або наближається до його розміру до переміщення, або відповідати середньому на території перебування, або давати змогу зберегти якість життя до переміщення за умови оплати оренди (купівлі) житла.

За результатами опитування МОМ²²⁵, найважливішим джерелом доходу ВПО є державна допомога та заробітна плата (59 і 56 %, відповідно). Спостерігається позитивна тенденція збільшення частки заробітної плати як основного джерела доходу — 56 % у березні 2017 р. та 46 % у вересні 2016 р. Зважаючи на розмір державної допомоги, треба визнати, що майже половина ВПО перебувають у стані незайнятості або значними для них є випадкові заробітки. Хоча частка випадкових заробітків зменшилася з 19 % у вересні 2016 до 15 % у березні 2017 р.

Опитування виявило тенденцію, що частка ВПО, які називають заробітну плату основним джерелом доходу, збільшується у міру віддалення від лінії розмежування. Така ситуація пояснюється ставленням ВПО до власного поточного стану — в міру віддалення ВПО від попереднього місця проживання вони серйозніше та кардинальніше його сприймають, плануючи надовго залишатися на новому місці проживання.

Середній дохід однієї ВПО (на місяць) становить 1 991 грн. Це є зростанням на 40 % протягом одного року (з 1 420 грн у березні—червні 2016 р. до 1 768 грн у вересні 2016 р. і до 1 991 грн у березні 2017 р.). ВПО в першій зоні (Донецька та Луганська області), а також у четвертій зоні (Чернігівська, Київська, Житомирська, Вінницька, Одеська) повідомили, що мають вищий середній дохід на одну особу, ніж ВПО в інших зонах.

Розмір заробітку ВПО є нижчим від мінімальної заробітної плати і значно нижчим за середні значення заробітної плати по регіонах. Варто враховувати, що середня заробітна плата в регіонах більшою мірою визначена заробітною платою постійного населення в регіоні, яке, як правило, має власне житло. У випадку з економічно активною частиною ВПО їхня заробітна плата має “покривати” вагомі витрати на житло, але, як бачимо, середній дохід не виконує цієї функції. Тому цілком закономерно, що найбільш проблемними для ВПО є питання, пов’язані з житлом (70 %), зокрема: житловими умовами (27 %), оплатою орендованого житла (23 %) та оплатою послуг ЖКГ (20 %).

²²⁵ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні: Звіт щоквартального дослідження МОМ. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15437.html>

Заробіток, який “вирішує” житлові питання, був визнаний найважливішою передумовою інтеграції ВПО в містах (65—77 %), тоді як у сільській місцевості важливішим було названо його регулярність (62 %). Така ситуація пояснюється більшою доступністю житла в сільській місцевості, але там є вужчими можливості працевлаштування з постійною зайнятістю.

Реалізація підприємницької активності ВПО з позицій дотримання соціальної справедливості та в контексті інтеграції в територіальні громади. Підтримка та розвиток малого та середнього бізнесу (МСБ) є одним з ефективних напрямів вирішення соціально-економічних проблем України, її регіонів і територій шляхом залучення наявних людських ресурсів до процесів місцевого розвитку. Тож певна робота за цим напрямом почалась фактично відразу після виникнення явища масового переміщення людей із зон, що постраждали від збройного конфлікту, на підконтрольну Уряду України територію. На сьогодні розвиток малого підприємництва ВПО є однією з дієвих форм інтеграції переселенців у громади переселення.

Підприємці-ВПО зазнали значних втрат унаслідок окупації та вимушеного переселення, значна частка їхніх підприємницьких ресурсів залишилася на непідконтрольних Уряду України територіях. Дослідження становища ВПО-підприємців у 2015 р. показало, що основними чинниками ускладнення їхньої підприємницької діяльності були такі²²⁶:

- підприємці з числа ВПО не були визначені як цільова група політики щодо переселенців, тому вона не отримала підтримки для розвитку підприємницької діяльності;
- самі підприємці з числа ВПО мали обмежені можливості самостійно забезпечувати переведення бізнесу та адаптуватись у громадах вселення. Мали місце значні труднощі евакуації активів, виробничого обладнання та майна з непідконтрольних Урядові України територій;
- вони мали обмежений доступ до фінансово-кредитних ресурсів на відкритому ринку, при цьому держава не забезпечила достатньої підтримки МСБ підприємців-ВПО.

Ці проблеми і перешкоди на шляху розвитку підприємництва ВПО залишилися актуальними і сьогодні, має місце несприятлива регуляторна політика, недостатня зацікавленість і можливість органів місцевого самоврядування в підтримці підприємництва переселенців.

Експертне опитування щодо інтеграції ВПО у територіальні громади виявило дві основні проблеми у розвитку підприємництва. Найболісні-

²²⁶ Панцир С.І., Шуміхін С.В., Різніченко К.С. Зелена книга політики підтримки малого підприємництва внутрішньо переміщених осіб. Київ, 2015. URL: <http://platforma-msb.org/wp-content/uploads/2015/09/CIPO-A4-new-333-2.pdf>

шою є нестача фінансових ресурсів, низькі можливості отримання кредиту на розвиток бізнесу (відзначило більше 70 % експертів). Наступною відмічена невизначеність законодавчих положень щодо надання преференцій ВПО для активізації підприємницької активності (40 %). Значна частка опитаних (32—34 %) вказали також на слабку інформованість про наявність міжнародних грантів з підтримки підприємницької діяльності ВПО та на відсутність серед обов'язків місцевої влади сприяння розвитку підприємницької діяльності ВПО. Однак ці проблеми характерні не лише для ВПО, але й для будь-якого підприємця.

Найрезультативнішим у довгостроковому періоді механізмом залучення до розвитку місцевих громад є підтримка підприємницьких ініціатив та різноманітних форм самозайнятості ВПО. Це потребує від державних та місцевих органів влади, а також від ГО, зусиль у відновленні або перереєстрації бізнесу; наданні організаційної та інформаційної підтримки підприємцям-ВПО; створенні бізнес-інкубаторів для започаткування бізнесу; створенні закладів бізнес-освіти для широкого кола населення.

Підприємницький потенціал ВПО може перетворитися на реальний ресурс територіальних громад за умови створення сприятливих правових, організаційно-економічних та соціальних умов:

- забезпечення доступності для ВПО програм мікрокредитування для розвитку або розширення малого та середнього бізнесу — відзначило 28,3 % експертів;
- налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами та міжнародними організаціями для координації проєктів допомоги ВПО — 26,3 % експертів;
- забезпечення ВПО доступності до земельних, матеріальних та технічних ресурсів для ведення підприємницької діяльності — 24,3 %.

Забезпечення соціальної справедливості відносно ВПО значною мірою залежить від позиції самих ВПО. Там, де ця позиція активна, де ВПО налагоджують внутрішні та зовнішні соціальні зв'язки всередині громади вселення, прагнуть конструктивно та з найменшими втратами адаптуватися і зберегти гідний рівень життя, відбувається покращення ситуації, виникають сприятливі умови для розвитку територіальних громад, а процеси інтеграції ВПО до їх складу гармонійні. Тому принципово важливим є створення системи державного регулювання цих процесів, для того, щоб позитивний ефект закріплювався і зростає.

Оцінки взаємодії ВПО та громад, які їх приймають, а також результати досліджень внеску соціального капіталу громадського та приватного секторів у вирішення проблем ВПО свідчать, що найрезультативнішим

у довгостроковому періоді форматом допомоги ВПО з боку громадських організацій та бізнесу щодо їх інтеграції та працевлаштування є фінансовані й реалізовані за підтримки приватного сектору проекти з розвитку підприємницьких ініціатив і самозайнятості, соціального підприємництва, створення бізнес-інкубаторів і бізнес-освіти. Одним із оптимальних форматів самозайнятості та працевлаштування ВПО можуть стати соціальні підприємства як специфічна форма бізнесу, де підприємницька діяльність стає організаційно-фінансовим підґрунтям для вирішення соціальних проблем.

Використання соціального підприємництва як механізму сприяння інтеграційним процесам ВПО і територіальних громад може бути реалізоване через спрямованість соціального підприємництва на потреби ВПО та громад вселення, зокрема започаткування соціальних проєктів, спрямованих на надання соціальної допомоги ВПО, вирішення проблем із житлом, інтеграцію ВПО у громади, соціально-економічний розвиток громад шляхом залучення ресурсів ВПО тощо; працевлаштування ВПО на соціальних підприємствах, зокрема створених підприємцями-ВПО); започаткування соціальних підприємств спільними зусиллями підприємців-ВПО і членів громад, що їх приймають, із залученням до роботи як вимушених переселенців, так і місцевого населення — членів громад.

Таким чином, пріоритетами для формування та забезпечення політики підтримки і стимулювання підприємництва ВПО в Україні мають стати ²²⁷:

- удосконалення чинного законодавства в частині реалізації цілей політики інтеграції та адаптації ВПО до громад вселення, підтримки підприємницької активності ВПО, захисту та сприяння розвитку МСБ підприємців Донбасу на звільнених територіях, на Сході України (бо саме тут сконцентрована найбільша кількість ВПО), підприємців-ВПО, що переїхали в інші регіони України;
- виявлення серед цільових груп ВПО власне підприємців та упродовження відповідної системи обліку та оцінки їхніх потреб, умов їх задоволення для надання адресної підтримки;
- створення сприятливих інституційних умов для збереження та розвитку підприємницької активності ВПО, а також узгодження інституційної основи регуляторної політики, її організаційно-правових механізмів із цілями політики підтримки підприємництва ВПО, передусім на регіональному та локальному рівнях.

²²⁷ Там само.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВЕ ПОЛЕ ДОСЯГНЕННЯ БАЛАНСУ МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ ЕФЕКТИВНІСТЮ ТА СОЦІАЛЬНОЮ СПРАВЕДЛИВІСТЮ

4.1. Правове забезпечення досягнення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю

4.1.1. Економічний вимір проблем досягнення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю

Формування соціальної економіки неможливе без її опори на досягнення сталого розвитку, здійснення справедливої політики доходів, значне скорочення бідності, забезпечення зайнятості населення, вдосконалення структури організації праці та системи соціального страхування, розумну соціальну підтримку населення. Зараз постає проблема науково-практичного обґрунтування нових моделей господарського розвитку, що мають ґрунтуватися як на принципах ринкової організації, так і на фундаменті соціальних відносин, що склалися історично (культурно, традиційно) і закріплені юридично.

Соціально орієнтованій державі властиві рівноправні правові відносини між громадянами і державою: держава забезпечує високий рівень життя, а громадяни створюють матеріальне багатство для себе і для всього суспільства, тим самим забезпечуючи добробут. Так виникає паритет інтересів держави та її громадян, що створює правові умови та правові застави виникнення і функціонування соціальної економіки, а це визначає гармонійне поєднання загальнодержавних й особистих інтересів.

Центральною ланкою, яка поєднує економічні та соціальні процеси в будь-якій країні, є людина. При цьому людський чинник є важливою умовою розвитку економіки, що робить схожими основні риси (особливості) економічних систем різних держав, побудованих на принципах соціальної орієнтації економічних процесів. Через ці риси також можна кількісно оцінити соціалізацію економіки конкретної держави. До них можна віднести: високий економічний потенціал, виражений у темпах зростання економіки; темпи зростання реального ВВП на душу населення; високий рівень доходів; відносну стабільність цін і низькі темпи

інфляції; стійкість національної валюти; гарантії соціального захисту населення; правовий захист приватної власності; свободу підприємництва; дотримання принципу соціальної справедливості в розподільних відносинах; наявність високоорганізованої соціальної інфраструктури; активну соціальну політику держави.

Соціальна економіка — це система господарювання, що забезпечує досягнення соціально орієнтованого економічного зростання за одночасного економічно орієнтованого соціального розвитку. В цьому формулюванні чітко простежується роль індивідуального людського і загального соціального чинників. Саме тому людина з її неухильним зростанням потреб стає центральною ланкою у взаємозв'язках економіки і соціального життя.

На тлі консенсусу з приводу питань легальної чи політичної справедливості, що вимагає демократичного суспільного устрою, формальної громадянської рівності та забезпечення ряду фундаментальних особистих свобод, дискусійним є питання справедливості соціально-економічного розподілу. Саме ця тематика позначається терміном “соціальна справедливість”.

Необхідно зазначити, що в статті 1 Конституції Україна визнана соціальною державою. Її розбудова має гарантувати реалізацію прав людини та громадянина, гідні умови для життя людей усіх верств, їх соціальний захист. Також соціальна спрямованість розвитку України конкретизується у ст. 46 Конституції, де закріплено право громадян на соціальний захист, що 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. Це положення стало підґрунтям для розробки системи правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення. Як згадано раніше, у Законі України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 № 2017-III закріплено, що державними соціальними гарантіями є встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Дотримання принципу справедливості регламентується в нормативно-правових актах як законодавчої, так і виконавчої влади, Конституційного Суду України, в договірних документах тощо. Проте, визначення поняття “соціальна справедливість” наразі відсутнє у нормативно-правових актах України.

Ефективність як категорія, найповніше проявлена в економічних відносинах, оскільки є одним із вирішальних чинників економічної ді-

яльності. Тому логічним і закономірним є той факт, що ця категорія виникла в капіталістичних соціально-економічних відносинах. Це важливо, адже всі докапіталістичні економічні відносини були приховані під рівнем майнових відносин власності. Люди бачили ці відносини, але не брали до уваги економічні відносини власності, адже питання ефективності не було першорядним, а часто взагалі ігнорувалося. Капіталістичні економічні відносини власності були першими, які проявили себе як щось самостійне, якісно відмінне від майнових відносин.

Для більш чіткого розуміння потрібно розділяти погляди на дефініцію поняття “ефективність”: ефективність як результативність дії (анексія територій, будівництво фортеці); економічна ефективність, тобто результат, досягнутий із мінімальними або оптимальними витратами.

У сучасній економічній науці поняття “економічна ефективність” часто замінює ряд інших: результативність, рентабельність, інтенсивність, прибутковість тощо. Розглядаючи елементи і структуру змісту категорії “економічна ефективність”, необхідно відзначити також, що, крім зв’язків із зовнішнім середовищем, у ній відбивається ще й соціальний ефект, причому незалежно від того, врахований він чи ні, існують або ні відповідні способи його вимірювання. Тому зміст ефективності нерідко розглядають в аспекті двох її складових — економічної та соціальної. При цьому перша характеризує співвідношення результатів із витратами, необхідними для їх досягнення, а друга — ступінь досягнення соціальних параметрів. Розглянуті в єдності, вони утворюють поняття “соціально-економічна ефективність”²²⁸.

Поняття “економічна ефективність” не закріплено у нормативно-правових актах, проте, звісно, принцип економічної ефективності враховується майже в усіх документах міжнародного та національного характеру, зокрема в Державних цільових програмах, Стратегіях розвитку, угодах між Україною та міжнародними фінансовими інституціями, в наказах та рішеннях Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України тощо.

На перший погляд, концепції економічної ефективності та соціальної справедливості можуть здаватися незв’язаними або навіть протилежними, оскільки відчувається на ментальному рівні, що в економічному сенсі ефективність, наприклад, праці може суперечити справедливості та, відповідно, рівності. Тобто економічна нерівність здається несправедливою та неправильною, що й породжує багатовіковий конфлікт між

²²⁸ The Economic Impact of ICT: Final Report / Reenen van J. (Ed.), Bloom N., Draca M., Kretschmer T., Sadun R.; Centre for Economic Performance. London, 2010. 217 p. URL: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mdraca/cstudytheeconomicimpactofictlondonschoolofeconomics.pdf>

категоріями “економічна ефективність” та “соціальна справедливість”, пояснити який видається можливим за допомогою принципу (оптимуму) італійського економіста В. Парето.

Етичний ідеал суспільного добробуту (або — оптимум Парето) полягає в тому, що умовою зростання суспільного добробуту є покращення добробуту одних людей без одночасного погіршення добробуту інших. Відповідно той чи інший захід влади підвищує суспільний добробут у тому випадку, якщо вигоди від його запровадження надлишково компенсують утрати тих, чий рівень добробуту цей захід понижує²²⁹.

Оптимум Парето не обов’язково гарантує моральний результат і, таким чином, економічна ефективність не може існувати відокремлено, як і соціальна справедливість — вони повинні бути взаємозв’язані²³⁰.

У праці “Теорія справедливості” Дж. Роулз запропонував використовувати принцип різниці, сутність якого полягає в тому, що соціальна та економічна нерівність може бути виправдана, якщо вона працює як частина схеми, вигідна найбіднішим членам суспільства²³¹. Таким чином він установив зв’язок між поняттями економічної ефективності та соціальної справедливості. Окрім цього, він також відокремив соціальну справедливість від економічної рівності: соціальна нерівність може бути виправдана, якщо вона відповідає певним критеріям та умовам економічної ефективності.

Нерозривний зв’язок між економічною ефективністю та соціальною справедливістю виражений в економічних показниках. Загальновідомо, що традиційним виміром ефективної господарської діяльності на мікрорівні вважають прибуток, на мезорівні — обсяг валового регіонального продукту (ВРП), на макрорівні — обсяг ВВП. Проте, аналізуючи виключно названі показники, можна невірно відобразити реальний стан економіки, оскільки, наприклад, прибуток підприємств може бути отриманий не за рахунок рентабельності продукції, а за рахунок економії на оплаті праці працівників, скорочення соціальних витрат, що зрештою обернеться втратами для окремих працівників, а згодом й економіки підприємства в цілому. Такий варіант є неприйнятним для розвитку економіки демократичної та соціально орієнтованої держави, адже за умов його використання метою стають самі економічні процеси, а не людина, яка перетворюється на засіб досягнення економічної мети. Через це економічна ефективність повинна визначатися не просто величиною прибутку або ВВП, а відповіддю на питання: чи може ефективність забезпечити відповідну якість життя людей та якою мірою? Тобто, чи будуть вироблені на підприємстві або в країні саме ті блага, які призведуть до загального

²²⁹ Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті. Львів: Камеяр, 2000. 303 с.

²³⁰ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1971. 607 p.

²³¹ Там само.

добробуту та які допоможуть зменшити несприятливі соціальні наслідки, що полягають у погіршенні умов праці та життя людей, збільшенні кількості бідних, надмірної та необґрунтованої диференціації доходів, забруднення навколишнього середовища, і, зрештою, у погіршенні загальної економічної ситуації. Для комплексного розвитку економіки будь-якої країни світу категорію “ефективність” треба розглядати не у вузькому, а в загальному економічному сенсі, коли критеріям соціальної справедливості приділяється не менше уваги, аніж одержанню виключно матеріального результату. В цьому контексті придатні показники соціально-економічної результативності — індикатори, які поєднують у собі два необхідних результати: матеріальний та соціальний.

Не повністю, проте вищевказаним характеристикам відповідають інтегральні показники, які з’явилися досить недавно, із другої половини XX століття, та були застосовані для порівняння держав. Наприклад, такими показниками є індекс якості життя (англ. *Quality-of-life Index, QLI*) за версією компанії *Numbeo* та індекс людського розвитку (до 2013 — індекс розвитку людського потенціалу), представлений у щорічних звітах ООН.

У проблематиці співвідношення категорій “економічна ефективність” та “соціальна справедливість” у світовому вимірі особливу увагу привертають питання, пов’язані з особливостями функціонування міжбюджетних відносин у країнах. Доцільно поглянути детальніше на світові моделі міжбюджетних відносин, елементи яких балансують (вдало чи невдало) між економічною ефективністю та соціальною справедливістю. Виокремлюють три основні типи (моделі) міжбюджетних відносин: китайська (азійська); американська; німецька (європейська).

1. Китайська (азійська) модель передбачає збір податків регіональною владою, а центр визначає (частково за формулами, але, в основному, за домовленістю), кому скільки залишити. Практикуються завдання з перерахування податкових платежів до центрального бюджету. У регіональні справи (провінцій) центр особливо не втручається. Модель сумісна з економічним зростанням у найрозвиненіших або більш привілейованих регіонах, проте стимули для раціонального використання бюджетних коштів загалом відсутні (корупція, зрощення державного апарату з бізнесом, торг навколо бюджетних ресурсів). Соціальна справедливість не забезпечується, адже перерозподіл коштів між провінціями є незначним.

2. Американська модель передбачає класичний бюджетний федералізм. Федерація, штати і муніципалітети мають власні податки і навіть автономні податкові служби. Відрахувань від федеральних податків до бюджетів штатів немає. Загалом фінансова допомога розподіляється в основному у вигляді субвенцій, цілі яких визначають виходячи із загальнонаціональних пріоритетів.

Вважають, що у США найбільш збалансоване співвідношення між економічною ефективністю і соціальною справедливістю. На федеральний уряд покладено обов'язок фінансування національної оборони та систем державного соціального забезпечення. Конституція США наділяє власними податковими повноваженнями тільки федеральний і регіональні уряди, тоді як органи влади муніципалітетів отримують самостійні права щодо встановлення і збору податків. Міжбюджетне вирівнювання в США представлено складною системою бюджетних грантів, що виділяються бюджетам різних рівнів. При цьому залежність бюджетів субнаціонального рівня від федеральних трансфертів досить сильна: так, 2010 року засоби федерального трансферту становили в середньому 19,1 % до витрат консолідованих бюджетів штатів. У США бюджетам нижчого рівня надається як цільова умовна, так і безумовна фінансова допомога.

3. Німецька (європейська) модель заснована на ідеології “спільності”. Бюджетна система базується на загальних податках, надходження від яких розподілені між усіма її рівнями. При цьому здійснюється їх частковий перерозподіл, тобто має місце диференціація нормативів відрахувань. Мета такого перерозподілу — скорочення розриву між регіонами-донорами та регіонами-реципієнтами. Обсяг прямої фінансової допомоги з вищих бюджетів є відносно невеликим, водночас розвиненою є практика великих спільних програм регіонального розвитку.

Питання співвідношення категорій “економічна ефективність” і “соціальна справедливість” потребують подальших ґрунтовних досліджень, особливо в частині пошуку компромісу або балансу між цими категоріями. Симбіоз понять є складним процесом, проте нині не виникає сумнівів у тому, що успішна політика держави, яка розвивається, потребує врахування як елементів економічної ефективності, так і елементів соціальної справедливості. Для перетворення української економіки на соціально орієнтовану важливим етапом має стати активна соціальна політика, але за умови одночасної стабілізації та поживлення економіки. Своєчасна розробка та ефективне практичне запровадження відповідних заходів, спрямованих на зміцнення міжнародного конкурентного статусу України, шляхом розбудови її інноваційного та науково-технологічного потенціалу зможуть пришвидшити процес переорієнтації ринкової економіки в соціальну.

4.1.2. Міжнародні та європейські правові засади втілення принципу соціальної справедливості в економічні відносини

Забезпечення соціальної справедливості у рамках економічного розвитку як окремих країн, так і світу в цілому є засадничим принципом життєдіяльності сучасного цивілізованого людства. Він закріплений в основоположних універсальних міжнародно-правових актах, інтегрований, зокрема, у *acquis* ЄС і Ради Європи та, відповідно, імплементований у національне право і законодавство їхніх держав-членів.

Для поступального соціально-економічного розвитку й досягнення необхідного прогресу на тлі всеохопного комплексу поточних викликів, міжнародних зобов'язань та обов'язків перед суспільством, Україні варто спиратися на зарубіжні концептуальні розробки щодо співвідношення і взаємозв'язку соціально-правових феноменів “соціальна справедливість — економічна справедливість”, “права людини — підприємництво” та досвід правового регулювання втілення принципу соціальної справедливості в економічні відносини.

Відправним орієнтиром для даного дослідження є розуміння принципу справедливості як одного з найцінніших надбань людства, що відповідає сутності, правам і потребам людини, а також як імперативу в низці принципів правової держави, що керується загальноновизнаними у світі нормами і стандартами мирного співжиття та розвитку. Відповідно, цей принцип повинен застосовуватися у різних сферах і вимірах людської діяльності — управлінській, законодавчій та правозастосовчій, політичній, соціально-економічній та культурній, міжособистісній, міжінституційній та міждержавній, у рамках колективу, держави, міжнародного співтовариства тощо, адже він є однаково важливим для всіх мірилом якості суспільних відносин.

Основоположними міжнародно-правовими засадами втілення принципу справедливості на глобальному світовому та європейському рівнях є установчі акти міжнародних універсальних і регіональних організацій та об'єднань, серед яких Статут ООН (1945)²³², Статут Ради Європи (1949)²³³, Єдиний європейський акт (1986)²³⁴ та інші договори про ЄС²³⁵ з Хартією основних прав ЄС (2000)²³⁶ включно.

²³² Статут Організації Об'єднаних Націй, підписаний 26.06.1945 у Сан-Франциско на заключному засіданні Конференції Об'єднаних Націй зі створення Міжнародної Організації, набув чинності 24.10.1945. URL: http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf

²³³ Статут Ради Європи, підписаний у м. Лондон 05.05.1949. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001

²³⁴ Єдиний європейський акт, підписаний 17.02.1986, набув чинності 01.07.1987. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028

²³⁵ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями, станом на 30.03.2010. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06

²³⁶ Хартія основних прав Європейського Союзу. Урочиста прокламація (Ніцца, 07.12.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524

Статут ООН підносить цінність справедливості, констатує рішучість об'єднаних народів “утвердити віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості, у рівноправність чоловіків та жінок і в рівність прав більших і малих націй, та створити умови, за яких можуть бути дотримані справедливість і повага до зобов'язань, що випливають із договорів та інших джерел міжнародного права, і сприяти соціальному прогресу й поліпшенню умов життя за більшої свободи”. Парадигма справедливості як органічної засади розвитку відображена у координатах цілей та принципів ООН, закріплених у Розділі 1 Статуту. Так, у п. 1 ст. 1 як найперша ціль визначені зобов'язання підтримувати міжнародний мир і безпеку, для чого, відповідно до принципів справедливості та міжнародного права, необхідно запобігати та усувати загрозу миру. Серед принципів ООН поряд із суверенною рівністю всіх членів Організації та їхнім обов'язком сумлінно виконувати узяті за Статутом зобов'язання, проголошено обов'язок усіх членів ООН розв'язувати свої міжнародні суперечки мирними засобами таким чином, щоб не наразити на загрозу міжнародний мир та безпеку і справедливість (п. 3 ст. 2).

Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва держав відповідно до Статуту ООН (1970)²³⁷, також підкреслює важливість справедливості для миру та спокою у світі заради його майбутнього. Вона виокремлює серед інших принцип міжнародного права, відповідно до якого держави вирішують свої міжнародні спори мирними способами таким чином, щоб не наразити на небезпеку міжнародний мир, безпеку та справедливість. Міжнародне співтовариство позиціонує справедливість як загальновизнане благо, що є беззаперечним та підлягає охороні. Відповідно, принцип справедливості як основоположний увійшов у Загальну декларацію прав людини (1948)²³⁸, подальші пакти і договори ООН. Зокрема, Преамбула Загальної декларації зазначає, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, та їхніх рівних і невід'ємних прав, є основою свободи, справедливості та загального миру.

Загальну декларацію прав людини доповнює Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966)²³⁹ і цілим рядом договорів, що випливають із цих засадничих актів. Парадигма соціальної справед-

²³⁷ Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН від 24.10.1970. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569

²³⁸ Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Резолюцією 217 A (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015

²³⁹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Ухвалено Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042

ливості інтегрально пов'язана з правами людини, без дотримання яких справедливість неможлива *a priori*.

Стаття 7 зазначеного Пакту встановлює, що його держави-учасниці визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи: а) винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим справедливую зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, при цьому жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю; задовільне існування для трудящих та їхніх сімей; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; в) однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні вищі щаблі виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; г) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні. Вочевидь, принцип соціальної справедливості розкривається в цьому документі через відповідним чином збалансовані відносини найманого працівника та роботодавця. Деталізацію наведених положень забезпечено конвенціями та рекомендаціями Міжнародної організації праці, що є агенцією ООН, а також резолюціями та рішеннями Економічної і соціальної ради ООН, яка займає центральне місце в діяльності системи ООН щодо просування всіх трьох аспектів сталого розвитку — економічного, соціального та екологічного.

Найвизначнішим на даний час надбанням ООН у важливому для цього дослідження контексті є заключний документ саміту ООН 2015 року: “Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року”, затверджений Резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 25.09.2015 № 70/1²⁴⁰. Він окреслив стандарти якості життя глобалізованого людства та встановив цілі, яких держави світу мають досягти задля впровадження цих стандартів. Серед Цілей сталого розвитку варто виокремити цілі 8 та 10, спрямовані на соціально-економічну рівновагу у суспільствах. Ціль 8 “Гідна праця та економічне зростання” передбачає сприяння всезагальному та сталому економічному розвитку, зайнятості населення та запровадженню гідних умов праці для усіх верств населення. Ціль 10 “Зменшення нерівності всередині країн та між країнами” визначає необхідним досягнення та підтримку зростання доходів найменш забезпечених верств населення, забезпечення гендерної рівності, сприяння наданню офіційної допомоги та інвестуванню у країни, які найбільше цього потребують.

З метою втілення та захисту принципу справедливості на міжнародному універсальному рівні глобалізованих суспільних відносин у струк-

²⁴⁰ Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>

турі ООН функціонує Міжнародний суд (*The International Court of Justice*), до юрисдикції якого належать усі питання, передбачені Статутом ООН і чинними договорами, що передають йому держави. У ході розгляду суперечок, відповідно до ст. 38 свого Статуту²⁴¹, Суд застосовує, крім конвенцій і міжнародних звичаїв, загальні принципи права, визнані цивілізованими націями. А відповідно до п. 2 цієї статті, у разі згоди сторін суперечки Суд може вирішувати справу на основі принципу *ex aequo et bono*, тобто по справедливості, не обмежуючи себе чинними нормами міжнародного права.

Статут *Ради Європи*, створеної відповідно до положень ст. 53 Розділу VIII Статуту ООН з метою досягнення більшого єднання між країнами європейського регіону та для сприяння їх економічному та соціальному прогресу, також визначає, що засади справедливості та міжнародного співробітництва є вирішальними для зміцнення миру, який є життєво важливим для збереження людського суспільства та цивілізації. Духом справедливості просякнута Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950)²⁴² (далі Конвенція), що є фундаментальним надбанням європейського права. Її Преамбула трактує основоположні свободи як такі, що “становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі”. Серед конвенційних прав, що стосуються соціально-економічної діяльності людини, вирізняються її права не бути підневільною до примусової чи обов’язкової праці, не перебувати у рабстві або в підневільному стані (ст. 4), на недискримінаційне ставлення (ст. 14), на свободу мирних зборів і асоціацій, що передбачає право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів (ст. 11), на ефективний засіб правового захисту (ст. 13), на справедливий суд (ст. 6).

Для забезпечення виконання державами-сторонами Конвенції зобов’язань гарантувати права і свободи кожній людині, яка знаходиться під їхньою юрисдикцією, створений Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) як наднаціональний міжнародний судовий орган. ЄСПЛ приймає до розгляду індивідуальні та колективні звернення й домагається встановлення справедливості, ухвалюючи рішення, що зобов’язують держави поновити в правах скривджених заявників або сплатити справедливую компенсацію за неправомірно нанесену шкоду. Практика ЄСПЛ є прецедентною та має застосовуватися в усіх державах-сторонах Конвенції. У цьому контексті певне доктринальне та навіть суто практичне значення має, наприклад, “Довідник ЄСПЛ із застосування статті 4 Кон-

²⁴¹ Статут Міжнародного суду ООН, заснованого Статутом ООН у 1945 р. URL: <https://www.icj-cij.org/en/statute> http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010

²⁴² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, підписана 04.11.1950. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

венції — Заборона рабства і примусової праці”²⁴³. Крім того, варто зазначити, що через опосередковане закріплення соціально-економічних прав людини у п. 1 ст. 6 шляхом застосування і розширеного тлумачення поняття “прав та обов’язків цивільного характеру” ЄСПЛ спробається захистити багато соціальних прав людини і створює відповідну прецедентну практику.

Другим найважливішим актом Ради Європи та інструментом установа-лення і забезпечення соціальної справедливості є Європейська соціальна хартія (ЄСХ, 1961), яка 1996 року була переглянута з урахуванням еволюції соціальних прав і реалій ХХІ століття²⁴⁴. Обидва ці договори відображають прагнення держав Європи встановити соціальну справедливість стосовно кожної особи у системі суспільних відносин, зокрема у сфері зайнятості, й передбачають, що здійснення соціальних прав повинно бути забезпечене без будь-якої дискримінації. Обидва договори “регіоналізують” і конкретизують на європейському тлі універсальну міжнародно-правову доктрину щодо соціальної справедливості та відповідний стандарт. ЄСХ у редакції 1966 р. гарантує основні соціальні та економічні права людини у всій їхній повноті у тих державах, які набули статусу її сторони.

Так, Хартія встановлює, що держави-сторони мають визнати метою своєї політики досягнення умов, за яких можлива ефективна реалізація ряду прав і принципів. Їх безумовна більшість пов’язана із економічною діяльністю: 1) можливість кожного заробляти на життя професією, яку він вільно обирає; 2) право усіх працівників на справедливі, безпечні та здорові умови праці; на справедливий винагороду, яка забезпечить достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей; на рівні можливості та рівне ставлення до них у вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі; на отримання інформації і консультацій на підприємстві; на участь у визначенні і поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві; на захист у випадках звільнення; на інформацію та консультації під час колективного звільнення; на захист своїх вимог у разі банкрутства їхнього роботодавця; на гідне ставлення до них на роботі; 3) право працівників і роботодавців на свободу об’єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів, а також на укладання колективних договорів; 4) право дітей і підлітків на особливий захист від фізичних і моральних ризиків, на які вони наражаються у ході виконуваної ними роботи; 5) право працюючих жінок у разі материнства на особливий за-

²⁴³ Довідник із застосування статті 4 Європейської конвенції з прав людини — Заборона рабства і примусової праці. 2-е вид. / Рада Європи ; Європейський суд з прав людини. 2014. 18 с. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_UKR.pdf

²⁴⁴ Європейська соціальна хартія, підписана 18.10.1961. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300; Європейська соціальна хартія (переглянута), підписана 03.05.1996. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062

хист; 6) право кожного на належні умови для професійної орієнтації та професійної підготовки; 7) право працівників та осіб на їх утриманні на соціальне забезпечення; 8) право громадян будь-якої зі Сторін займатися будь-якою прибутковою діяльністю на території держави будь-якої іншої Сторони на засадах рівності з громадянами останньої з урахуванням обмежень, які ґрунтуються на безперечних економічних або соціальних причинах; 9) право працівників-мігрантів, які є громадянами будь-якої Сторони, і членів їхніх сімей на захист і допомогу на території держави будь-якої іншої Сторони; 10) право осіб із сімейними обов'язками, які працюють або бажають працювати, робити це без дискримінації та, наскільки це можливо, таким чином, щоб їхні службові обов'язки не суперечили сімейним; 11) право представників працівників на підприємствах на захист від дій, що завдають їм шкоди, і належні умови для виконання ними своїх обов'язків; 12) право кожної особи похилого віку на соціальний захист; 13) право сім'ї як головного осередку суспільства на належний соціальний, правовий та економічний захист для забезпечення її всебічного розвитку тощо.

Не відступаючи від положень ЄСХ (1961), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966), так само певними статтями унормовує права на справедливі умови праці та справедливую винагороду за працю тощо. Водночас, на відміну від Пакту, ЄСХ запровадили механізм захисту соціальної справедливості через право на подання колективних скарг до Європейського комітету із соціальних прав (спеціального органу, створеного згідно з Хартіями), а також вимогу щодо регулярного (щорічного) звітування урядів держав — сторін Хартій стосовно дотримання зобов'язань, які вони взяли на себе внаслідок їх ратифікації.

Відповідно, у рамках своєї компетенції Європейський комітет із соціальних прав створив власне специфічне правове поле, яке можна назвати “прецедентним правом соціальної справедливості”, котре сам Комітет вважає похідним від усіх джерел, на які він спирається, визначаючи своє тлумачення положень Хартії. Воно складається з висновків, що готуються у рамках процедури надання щорічних національних доповідей; тлумачень, що супроводжують висновки; рішень щодо колективних скарг: рішень про прийнятність скарг до розгляду та рішень по суті скарг²⁴⁵. Правовий статус зазначених рішень і висновків Європейського комітету з соціальних прав базується на їхньому безпосередньому зв'язку із юридично обов'язковими правовими положеннями ЄСХ та інших джерел, та факті їх ухвалення контрольним органом, запровадженням міжнародним договором. Вони встановлюють правові норми і можуть стати основою

²⁴⁵ HUDOC database: Висновки та рішення, прийняті Європейським комітетом із соціальних прав у рамках контрольного механізму. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22ESCDcType%22:%22DEC%22,%22CON%22}>

для позитивних змін у забезпеченні соціальної справедливості на національному рівні за допомогою законодавства та прецедентної практики. З огляду на значущість актів Європейського комітету з соціальних прав, вони інтегровані у базу даних Ради Європи HUDOC й є доступними онлайн. Певні матеріали зібрані у Дайджесті прецедентного права Європейського комітету з соціальних прав²⁴⁶.

Визнано, що жоден інший юридичний акт загальноєвропейського рівня не може забезпечити такий широкий і повний захист соціальних прав і соціальної справедливості, як ЄСХ. Тому її розглядають як Соціальну Конституцію Європи та важливий компонент архітектури прав людини на континенті.

Статут ООН та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейські соціальні хартії є також і джерелами права ЄС. Він заснований на неподільних і загальних цінностях — гідність людини, її права і свободи, рівність і солідарність, що єднає Європу та заморські країни, та, бажаючи забезпечити їхнє процвітання й розвиток добробуту, спирається на принципи демократії та правової держави, закріплені у Статуті ООН²⁴⁷.

Про це, зокрема, свідчить ст. 45 Глави I Договору про функціонування ЄС²⁴⁸, яка гарантує у контексті свободи руху осіб скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й працевлаштування. Договір містить Розділ X “Соціальна політика”, ст. 151 якого посилається на ЄСХ (1961) та Хартію Співтовариства про основоположні права працівників (1989). Стаття підкреслює, що ЄС слідує цілям, окресленим цими актами, а саме: сприяння зайнятості, поліпшення умов життя та праці для створення можливості їх гармонізації, водночас підтримуючи процес удосконалення; належний соціальний захист; діалог між керівництвом і найманими працівниками та розвиток людських ресурсів заради досягнення тривалого високого рівня зайнятості та боротьби проти виключення. Стаття 153 цього ж Розділу закріплює позицію ЄС щодо підтримки і доповнення діяльності його держав-членів у таких сферах: покращення робочого середовища з метою захисту здоров’я та безпеки працівників; умови праці; соціальне забезпечення та соціальний захист працівників; захист працівників після закінчення трудового договору; інформування та консультація працівників; представництво та колективний захист інтересів працівників і працедавців, включаючи право пра-

²⁴⁶ Digest of the case law of European Committee of social rights. 2008. URL: <https://www.refworld.org/docid/4a3f52482.html>

²⁴⁷ Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 01.01.2005). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017

²⁴⁸ Договір про функціонування Європейського Союзу (Рим, 25.03.1958). URL: old.minjust.gov.ua/file/23491.docx

цівників брати участь у спільному управлінні; умови працевлаштування громадян третіх країн, які на законних підставах проживають на території ЄС; інтеграція осіб, виключених із ринку праці; рівність жінок та чоловіків щодо їхніх можливостей на ринку праці та ставлення на роботі; боротьба проти соціального виключення; модернізація систем соціального захисту. Стаття 157 установлює обов'язок кожної держави-члена забезпечити застосування принципу рівної оплати працівникам чоловічої та жіночої статі за однакову роботу або роботу, що має однакову вартість.

Стаття 6 Договору про ЄС²⁴⁹ констатує, що основні права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, входять у матерію права ЄС як загальні принципи, адже впливають із загальних для держав-членів конституційних традицій.

Хартія основних прав ЄС стверджує, що ЄС ставить людину в основу своєї діяльності, створюючи простір свободи, безпеки та справедливості²⁵⁰ та закріплює певні політичні, соціальні та економічні права громадян. Статті 27—38 Розділу IV “Солідарність” установлюють певні трудові права та відображають положення ЄСХ, яка стала частиною права ЄС: право працівників підприємства на інформацію та консультації; право на колективні переговори та колективні дії, у тому числі право на страйк; право на безкоштовну допомогу у працевлаштуванні; право на справедливі та рівні умови праці тощо. Також закріплені права на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші соціальні права і гарантії, передбачена заборона дитячої праці тощо.

Пріоритетність соціальної справедливості на тлі цілей невинного економічного розвитку зафіксовано як в установчих договорах ЄС, так і положеннях первинного та вторинного законодавства ЄС, що корелюють з 98-ма параграфами ЄСХ (переглянутої), хоча і з деякими відмінностями за формою і змістом. Так само і програмні документи ЄС на кшталт Пакту стабільності й економічного зростання (1997)²⁵¹, Стратегії “Європа 2020” для розумного, сталого та інклюзивного розвитку (2010)²⁵² та інші окреслюють орієнтири для створення соціально справедливого середовища життєдіяльності європейців. Зокрема, вони передба-

²⁴⁹ Договір про Європейський Союз (Маастрихт, 07.02.1992). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

²⁵⁰ Хартія основних прав Європейського Союзу. Урочиста прокламація (Ніцца, 07.12.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

²⁵¹ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997). *Official Journal*. C 236 of 02.08.1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM:l2502>

²⁵² Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 2010. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en; <https://www.spbstu.ru/upload/inter/european-strategy-economic-development.pdf>

чають такі цілі: стабільне економічне зростання та створення економічних умов, які гарантують зайнятість населення і скорочення безробіття; збереження порівняно високих стандартів рівня життя та соціальних гарантій для населення; підпорядкування розвитку економіки інтересам людини і забезпечення повного розквіту особистості на основі науково-технічних можливостей суспільства, які слугують людині. Це — параметри дискурсу та діяльності ЄС зі створення “соціальної Європи” в рамках загальних дебатів про “Європу майбутнього”, яка інвестує у людський розвиток.

Зasadничі міжнародно-правові положення щодо соціальної справедливості безпосередньо пов’язані з правами людини декількох поколінь. Адже вони самі й є маніфестацією справедливості та “політичним есπεранто” — мовою, яка нині зрозуміла всім суб’єктам цивілізованого світу, незалежно від того, яким видам суспільно значущої діяльності вони надають перевагу: економічній (виробництву матеріальних благ), духовно-культурній, управлінській або соціальній, що спрямована на надання послуг. У засадничих міжнародно-правових актах, які передовсім мають на меті розвиток і збереження мирного життя людства в умовах, що динамічно змінюються, не йдеться про суто економічну справедливість, адже остання є складовою соціальної справедливості.

Динаміка нинішнього часу здебільшого зумовлена глобалізацією, яку експерти ООН порівнюють із потягом, на який всі намагаються встигнути, але хочуть бути впевненими, що він рухається з достатньою для виживання швидкістю²⁵³. І голос міжнародних організацій нині на боці перетворення глобалізації на позитивну справедливую силу, спрямовану на задоволення потреб людей та покращення їхнього життя шляхом забезпечення реалізації права на працю, освіту, охорону здоров’я, демократичну участь в управлінні, матеріальне благополуччя тощо. Справедливу глобалізацію називають ключем до підвищення якості та стабільності життя людства у XXI столітті.

²⁵³ Справедлива глобалізація: створення можливостей для всіх: Доповідь Всесвітньої комісії з соціальних аспектів глобалізації / Міжнародна організація праці. 2004. URL: <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/reportr.pdf>

4.2. Правове забезпечення дотримання принципу справедливості в управлінні економікою

4.2.1. Реалізація принципу справедливості як основа вдосконалення правового забезпечення управління економікою

Принцип справедливості визнано одним із ключових правових принципів і підвалиною для формування та розвитку правової держави. Саме виходячи з цього у Конституціях більшості країн світу можна знайти згадування про значення принципу справедливості у регулюванні різних сфер суспільного життя. І наша держава у цьому сенсі не є винятком — у Конституції України наголошено, що бюджетна система України будується на засадах *справедливого* і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ч. 1 ст. 95). І в цьому виявляється розподільна функція справедливості, так звана розподільна справедливість.

Бюджетна та податкова політика держави мають здійснюватися з дотриманням принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян під час оподаткування їхніх доходів (рис. 4.1).

У розвинених країнах світу набуває важливого значення система прогресивного оподаткування, що створює передумови для зменшення концентрації капіталу та усунення соціальної нерівності. Варто навести твердження зі змісту роботи “Капітал у XXI столітті”, про те, що капіталістичній системі притаманна постійна тенденція до концентрації

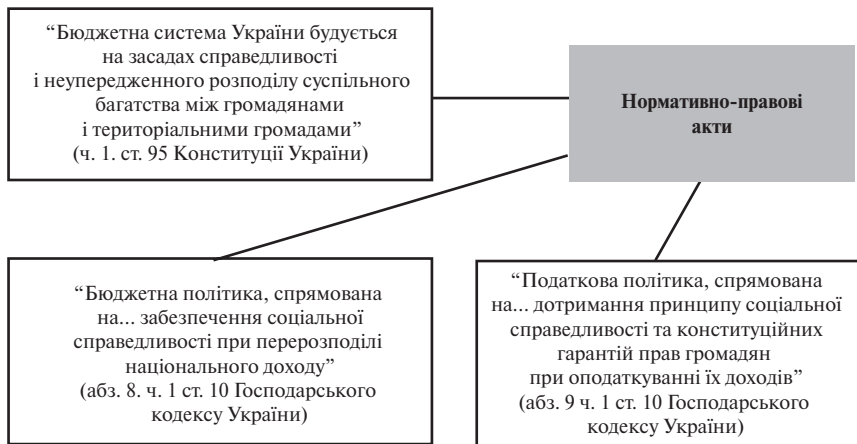


Рис. 4.1. Відображення принципу справедливості у законодавстві України

капіталу в руках найбагатших та, відповідно, до збільшення нерівності. У перспективі ці тенденції, як зауважено у цьому дослідженні, можуть призвести до згубних наслідків для суспільства, якщо не намагатися їх зупинити. Отже, одним із інструментів подолання цих тенденцій і їхніх негативних наслідків, як підкреслено у дослідженні, має бути прогресивне оподаткування²⁵⁴.

Додаткові переваги прогресивної системи оподаткування полягають у створенні передумов для зростання суб'єктивного благополуччя громадян, про яке йдеться у статті “Прогресивне оподаткування й суб'єктивне благополуччя народів”. У вказаній праці виявлено позитивний взаємозв'язок між прогресивністю оподаткування та суб'єктивним благополуччям у 54 країнах світу. У результаті дослідження зазначено, що доступність суспільних благ (громадський транспорт, освіта, медицина тощо) збільшується за рахунок прогресивного оподаткування, і доведено, що саме через механізм прогресивного оподаткування можливо забезпечити перерозподіл національного багатства, збільшити добробут і щастя в суспільстві²⁵⁵.

Доцільність упровадження прогресивної системи оподаткування доходів фізичних осіб отримала схвальну оцінку з боку юристів-практиків, які вважають, що з точки зору забезпечення соціальної справедливості перехід до прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб є правильним кроком²⁵⁶.

Отже, одним із напрямів реалізації принципу соціальної справедливості в Україні є необхідність здійснення реформування податкової системи держави із упровадженням елементів прогресивного оподаткування. Адже саме на дотримання принципу соціальної справедливості має бути спрямована податкова політика держави, на чому наголошено у ст. 10 Господарського кодексу України від 16.01.2003, яка визначає основні напрями економічної політики держави²⁵⁷.

На думку Е.М. Лібанової, подальшими кроками мають бути: відновлення на принципово інших засадах повномасштабної прогресивної шкали; монетизація одних видів пільг та немонетарних субсидій і скасування інших, які суперечать ідеології активізації економічних процесів; зміна практики визначення вартості публічних послуг (медичних, освітніх, житлово-комунальних, соціальних тощо) і механізму їх оплати (дер-

²⁵⁴ Piketty T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014. 685 p.

²⁵⁵ Oishi S., Diener E., Schimmack U. Progressive Taxation and the Subjective Well-Being of Nations. *Psychological Science*. 2012. Vol. 23. P. 86–92.

²⁵⁶ Думка експерта: “Прогресивний” податок на доходи не вирішить проблем оподаткування заробітних плат. URL: <http://www.epravda.com.ua/news/2012/07/6/328684/>

²⁵⁷ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462 (Зі змінами та доповн.).

жавний бюджет, місцевий бюджет, фонди страхування населення тощо); диференціація соціальних трансфертів за працездатністю, економічною активністю та зайнятістю — стимулювання працездатного населення до максимально активної поведінки на ринку праці та в економіці загалом; запровадження жорсткої системи контролю витрат та статків із метою унеможливлення масштабних незареєстрованих доходів²⁵⁸.

Подібна точка зору висловлена деякими дослідниками у засобах масової інформації. Зокрема, зазначено, що впровадження прогресивного оподаткування має бути поєднано з системними змінами у фінансовій політиці, а також докорінною перебудовою сучасної системи господарювання, щоб ресурси країни спрямовувалися не тільки на обслуговування обмежених олігархічних груп, а й на розвиток усього суспільства²⁵⁹.

На особливу увагу заслуговують випадки, коли порушення принципу справедливості призводить до перекладання результатів нерациональних та відверто шкідливих дій представників великого бізнесу, а, отже, і фінансового тягаря, на народ України. Це відбувається, певною мірою, за “мовчазної” згоди держави, що виявляється у бездіяльності відповідних уповноважених органів влади.

Наразі особливо гострою є ситуація у банківському секторі економіки держави, яка склалася через поширений характер такого явища як неплатоспроможність комерційних банків (рис. 4.2). Доведення комерційних банків до стану неплатоспроможності відбувалось через бездіяльність Національного банку України, який мав би здійснювати контрольно-наглядові повноваження як того вимагає чинне законодавство України. Вказане знайшло підтвердження в ухвалі Вишого адміністративного суду України від 21.10.2015 у справі ПАТ “Брокбізнесбанк”²⁶⁰.

Вказане є підставою для звернення суб’єктами господарювання — вкладниками як цього, так і інших банків, які визнано неплатоспроможними, вимог до Національного банку України щодо відшкодування завданої шкоди. Таке відшкодування відбуватиметься за рахунок коштів державного бюджету, а, отже, коштів громадян України. Зокрема, у іншій спірній справі щодо ПАТ “Кредитпромбанк” за деякими вимогами іноземних суб’єктів господарювання — вкладників, держава Україна, у разі

²⁵⁸ Лібанова Е.М. Надмірна соціально неприйнятна нерівність: головний виклик для українського суспільства. *Вісник НАН України*. 2017. № 5. С. 22—25.

²⁵⁹ Дутчак О., Гладун А. Прогресивне оподаткування робить людей щасливішими, але чи допоможе воно Україні? URL: <http://commons.com.ua/progresivne-opodatkuвання-robityluydej-shhaslivishimi-ale-chi-dopomozhe-vono-ukrayini/>

²⁶⁰ Ухвала Вишого адміністративного суду України від 21.10.2015 у справі № К/800/31676/15 за позовом ТОВ “Євротранском” до Національного банку України, треті особи — ПАТ “Брокбізнесбанк”, ДП “Антонов” про визнання бездіяльності неправомірною. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/5262563>

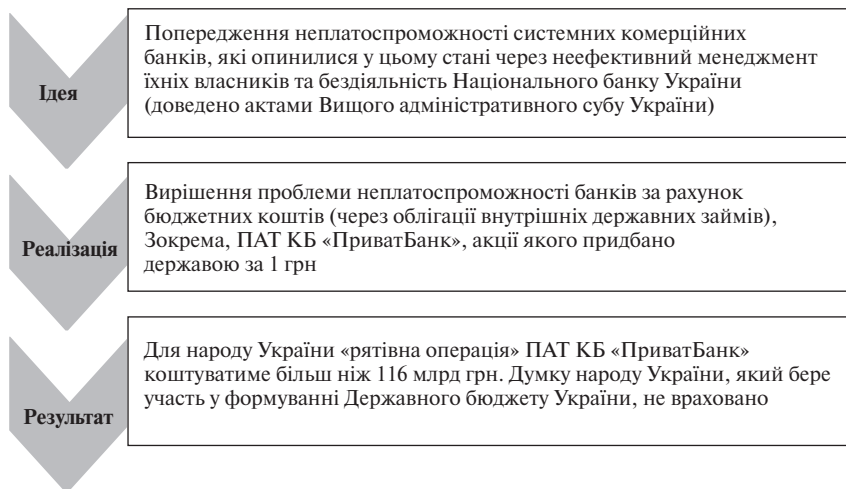


Рис. 4.2. Дефекти реалізації принципу справедливості у банківському секторі економіки

винесення рішення міжнародними арбітражними установами, повинна буде виплатити суму компенсації у розмірі близько 500 млн грн²⁶¹.

Не менш тривожною є ситуація відносно ПАТ КБ “ПриватБанк”, який було визнано неплатоспроможним. Держава визнала за необхідне врятувати цю банківську установу, визнавши її системоутворювальною для фінансової системи країни. Реалізація відповідних заходів була передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2016 № 961²⁶². Зокрема, серед таких заходів передбачено придбання акцій банку у повному обсязі за 1 грн із подальшою його капіталізацією у вигляді емісії облігацій внутрішньої державної позики в розмірі до 116,8 млрд грн зі строком обігу до 15 років та відсотковою ставкою доходу на рівні не вище 10,5 % річних. Отже, для всього народу України “рятівна операція” ПАТ КБ “ПриватБанк” коштуватиме більш ніж 116 млрд грн. Це нашо́вхує на думку про те, чи є рішення держави в особі органів влади *справедливим* для всього народу України, який має своїми коштами, якими формує державний бюджет України, підтримувати діяльність цього банку. Чи є *справедливою* відсутність сатисфакції з боку приватного власника, який усунувся від участі у подальшій долі цього банку? У зв’язку з цим актуалізується питання напрацювання тих елементів правового механізму, які

²⁶¹ Алексеев А. Дорогий Микола Іванович. *Дзеркало тижня*. 2014. № 31 (5—12 верес.). URL: https://dt.ua/finances/dorogiy-mikola-ivanovich-_html

²⁶² Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2016 № 961. *Офіційний вісник України*. 2016. № 101. Ст. 3315.

мають сприяти утвердженню принципу справедливості з метою захисту інтересів народу України в економічних питаннях.

У відносинах держава — народ останній є більш вразливою стороною. Тому можна стверджувати, що повноваження, якими наділено органи влади, не є абсолютними. Особливо коли мова йде про ухвалення рішень у економічній сфері. Механізм ухвалення таких рішень має бути аналогічним тим, що використовуються у сфері приватних відносин, насамперед, у корпоративних відносинах, адже вони є досить близькими за ступенем організації до відносин, що виникають за участю держави та народу.

Якщо уявити, що держава є акціонерним товариством, народ — єдиним його акціонером, а органи державної влади — органами управління такого товариства, то з цієї схеми взаємовідносин випливає закономірний висновок про існування випадків, що зумовлюють необхідність отримання обов'язкового погодження з боку народу України певних рішень, які можуть збільшувати навантаження на витратну частину державного бюджету або, якщо казати іншими словами, покладають на народ України додаткові фінансові зобов'язання. При цьому доцільно на етапі ухвалення рішення говорити про визначення величини таких додаткових фінансових зобов'язань у відповідній відсотковій пропорції до витрат державного бюджету України на поточний рік та найближчі три роки (маємо на увазі середньострокове бюджетне планування). Якщо запланована сума сягатиме визначеної величини, то треба вдатися до механізму погодження такого рішення з народом України. Аналогічного підходу дотримують-

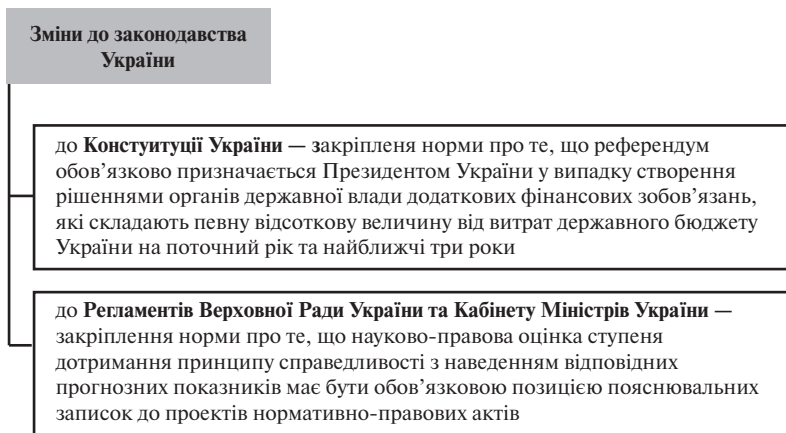


Рис. 4.3. Можливі напрями правового забезпечення дотримання принципу справедливості у економіці держави

ся в акціонерних та інших корпоративних товариствах. Такі випадки мають бути передбачені у статутних документах акціонерного товариства, а щодо держави — у Конституції України. Зокрема, таке погодження дій органів державної влади можна забезпечити через інститут референдуму. Втім, відповідно до Конституції України, референдум призначається лише у випадках та за ініціативою тих суб'єктів, які відображені у тексті Основного Закону. І на даний час можливість такого погодження перебуває винятково у сфері добровільної ініціативи народу. Проте, беручи до уваги вельми істотний вплив піднятого питання на економічну безпеку країни та народу, варто говорити про необхідність внесення змін до Конституції України, передбачивши, що референдум обов'язково призначає Президент України у випадку створення рішеннями органів державної влади додаткових фінансових зобов'язань, які складають певну відсоткову величину від витрат державного бюджету України на поточний рік та найближчі три роки.

Однією з умов утвердження принципу справедливості у економіко-правовій системі України варто визнати зміну підходів до правотворчої роботи та методології підготовки нормативно-правових актів. Насамперед, розробка закону чи підзаконного нормативно-правового акту має відбуватися через призму принципу справедливості з обов'язковою науково-правовою експертизою проєктів таких актів (як, наприклад, антикорупційна експертиза) (рис. 4.3).

Крім того, експертна оцінка ступеня дотримання принципу справедливості з наведенням відповідних прогностичних показників має бути обов'язковою позицією пояснювальних записок до проєктів нормативно-правових актів із закріпленням цієї вимоги у Регламентах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

4.2.2. Справедливість оподаткування як чинник підвищення інвестиційної привабливості України

Істотний вплив на інвестиційну привабливість держави чинить податкова політика, що є одним із напрямів економічної політики держави, та охоплює: розробку, на підставі економічних, правових та організаційних заходів, концепції розвитку податкової системи; визначення основних напрямів і принципів оподаткування, джерел отримання і напрямів ефективного використання податків; розробку системи дій держави у сфері оподаткування для досягнення конкретних соціально-економічних цілей розвитку суспільства. Проте сучасна податкова політика України не забезпечує сталого економічного зростання та характеризується, передусім, фіскальною спрямованістю, що унеможливує створення сприятливого інвестиційного іміджу України.

Нормативно-правові акти, які регулюють питання оподаткування інвестиційної діяльності в Україні, залишаються складними, нестабільними, суперечливими, що негативно позначається на діяльності підприємницьких структур, знижує привабливість національної економіки для інвесторів. “Завдання податкового механізму залучення іноземних інвестицій — забезпечення стабільного розвитку економіки країни в довгостроковій перспективі. Зі свого боку, неефективна податкова політика держави та несприятливий інвестиційний клімат призводять до розбалансування економіки внаслідок порушення економічних інтересів основних макроекономічних суб’єктів у світі, а тому стабільний розвиток економіки країни в довгостроковій перспективі неможливий. Цю ситуацію сьогодні простежуємо в Україні”²⁶³. Зазначене свідчить про доцільність забезпечення податкової політики, яка дасть змогу збалансувати інтереси держави та інвесторів, що можливо шляхом упровадження принципу справедливості оподаткування. “Категорія справедливості як складне і багатогранне явище, будучи універсальним, фактично є загальним критерієм цінностей”²⁶⁴.

Принцип справедливого оподаткування суб’єктів господарювання повинен містити ряд складових, які, системно пов’язані між собою, забезпечуватимуть баланс публічних і приватних інтересів:

1. Економічна обґрунтованість податків та зборів. На сьогодні відсутнє економічне обґрунтування запропонованих законодавцем норм права, а тому не узгоджені реальні можливості економіки України. Держава не повинна встановлювати систему оподаткування, керуючись мотивами досягнення відповідних показників надходжень до бюджету. Принцип справедливості оподаткування повинен забезпечувати економічну обґрунтованість податкових платежів.

2. Збалансованість податкового навантаження з матеріальними можливостями платників податків. Законодавець пропонує різні підходи, встановлює надмірно високі ставки податків або мінімальні. Надмірне податкове навантаження негативно позначається на податкових надходженнях до бюджету, оскільки платники податків стараються приховувати від оподаткування свої доходи або виводять їх у юрисдикції з меншим податковим навантаженням. Проте низьке податкове навантаження також негативно позначається на бюджетних надходженнях. В обох випадках відсутній баланс публічно-правових та приватно-правових інтересів, а це призводить до негативних економічних наслідків. Тому треба збалан-

²⁶³ Івашко О., Цимбалюк І. Податкове стимулювання залучення іноземних інвестицій в економіку України в умовах фінансової нестабільності. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки*. 2016. № 1. С. 80—85.

²⁶⁴ Кучеров И.И. Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект). *Финансовое право*. 2009. № 4. С. 24—28.

сувати податкове навантаження, що передбачено податковим законодавством України, та матеріальні можливості суб'єктів підприємництва.

3. Закріплення рівності всіх форм власності. Стаття 13 Конституції України забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання і визнає, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом. За радянським законодавством пріоритет належав державній власності, тому існувала різна податкова політика залежно від форми власності платника податків. Цей підхід було змінено в умовах ринкової економіки.

4. Недопущення подвійного оподаткування. Подвійне оподаткування виникає у суб'єктів іноземного інвестування, адже отримані ними доходи можуть двічі обкладатися податком — на території держави отримання доходів, і на території держави, резидентами якої вони є. Вирішується ця проблема за допомогою міжнародних угод про усунення подвійного оподаткування.

5. Застосування податкових стимулів для підвищення інвестиційної активності суб'єктів підприємницької діяльності. Цій складовій принципу справедливого оподаткування варто приділити особливу увагу. Це питання є спірним серед науковців і складним, тому потребує всебічного аналізу, причому не тільки податкових, а й інвестиційних норм права та їх взаємозв'язку.

Сучасна податкова система України, попри постійні спроби її реформування, не сприяє активізації інвестиційної діяльності. Відсутня цілісна концепція реформування податкового законодавства. З року в рік законодавець вносить фрагментарні, безсистемні зміни та доповнення до Податкового кодексу (ПК), які не вирішують усіх проблемних питань, а лише поверхово вирішують конкретні проблеми в системі оподаткування. Результатом цього безсистемного процесу є протиріччя норм ПК. Законодавець постійно порушує принцип стабільності податкового законодавства, що є однією з основних вимог під час вибору інвесторами країни для інвестування. Законодавець повинен гарантувати стабільність податкової політики, що, у свою чергу, стимулюватиме інвестора у процесі ухвалення рішення про вкладення інвестицій. Різне зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов'язане з нестабільністю українського законодавства з оподаткування, відсутністю реальних, а не декларативних норм права щодо гарантування з боку держави стабільності у сфері оподаткування. Отже, податкова система України не збалансована.

Інвестиційне законодавство незалежної України нараховує понад тисячу нормативно-правових актів, які регулюють різні питання інвестиційної діяльності. Законодавство України містить нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, учасником яких є Україна. Проте

зазначені акти не узгоджено, існують лакуни з низки питань, що потребують врегулювання, а законодавець хаотично встановлює і скасовує податкові пільги для суб'єктів господарювання. Все це свідчить, що податкове та інвестиційне законодавство України не є стабільним та постійно змінює “правила гри” для інвесторів.

Норми права щодо правового положення інвесторів уміщені у Господарському кодексі України, Податковому кодексі України, Законах України “Про інвестиційну діяльність”, “Про захист іноземних інвестицій”, “Про режим іноземного інвестування” та в інших нормативно-правових актах. Розрізненість норм права негативно позначається на інвесторі, який повинен вивчати величезний масив норм права, вишукуючи потрібні. Дослідження демонструє, що механізм податкового стимулювання інвестиційної діяльності є недосконалим, декларативним, нестабільним, а тому не створює можливостей на належному рівні підтримувати інвестора і сприяти залученню інвестицій в економіку України. Відсутність дієвого механізму державно-приватного партнерства не дає змоги забезпечити баланс приватних і публічних інтересів у сфері інвестиційної діяльності.

Податкові стимули для інвесторів передбачено й зарубіжним законодавством. Наприклад, економіка Польщі є дуже привабливою для іноземних інвесторів, оскільки політика польського уряду стосовно іноземних інвестицій є дружньою і відкритою. Польський уряд пропонує іноземним інвесторам різноманітні заохочення, які залежать від виду інвестицій, зокрема застосовує привабливі стимули для іноземних інвесторів, якікладають капітал у території з високим рівнем безробіття. Так, ставка урядової допомоги (у вигляді податкових та митних пільг) для таких інвесторів складає 50 %. Для малих та середніх підприємств вона дорівнює 65 %. Особливі субсидії надаються підприємцям, що інвестують у сектор наукових розробок. Ці проекти можуть очікувати на урядові субсидії у розмірі до 100 %²⁶⁵. Урядові гранти надають іноземним інвесторам на основі Програми з підтримки інвестицій, які мають велике значення для польської економіки на 2011—2020 роки (*Program for the support of investments of considerable importance for Polish economy for years 2011—2020*), ухваленої Радою Міністрів Республіки Польща 05.07.2011²⁶⁶.

Законодавство Чеської Республіки базується на однаковій законодавчій підтримці як внутрішніх, так і іноземних інвесторів, які є рівноправними суб'єктами права. Уряд Чеської Республіки пропонує новим

²⁶⁵ European Economic Development & Investment magazine. URL: <http://www.investineu.com/content/invest-poland>

²⁶⁶ Program for the support of investments of considerable importance for Polish economy for years 2011—2020 / Ministry of Economy of the Republic of Poland. Warsaw, 5 July 2011. URL: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7831/program%20wersja%20angielskim.pdf>

і наявним інвесторам підтримку в покритті 60 % витрат, пов'язаних із інвестиційними проектами. Допомога надається згідно з національною схемою інвестиційних стимулів. Спеціальні види діяльності, такі як створення центрів наукових досліджень і розробок, підтримують також структурні фонди ЄС. До форм інвестиційних стимулів у Чехії належать: податкові пільги строком до десяти років; фінансова підтримка на створення нових робочих місць (2000 євро за одне створене робоче місце); фінансова допомога для навчання та перепідготовки нових робітників (до 45 % загальних витрат на навчання); грошові гранти на стратегічні інвестиції в промисловості і технологічній галузі²⁶⁷.

В Республіці Австрія створено ефективну систему, спрямовану на підтримку інвестиційної діяльності іноземних інвесторів. У разі інвестиційної діяльності в Австрії для іноземних інвесторів найпривабливішими є податкові привілеї за доходами, які були отримані в результаті участі в діяльності іншої компанії. Якщо австрійське підприємство отримує дивіденди від іноземної компанії, то, згідно з національним законодавством, вони не обкладаються податком на прибуток за дотримання таких умов: організаційно-правова форма іноземної компанії має відповідати австрійським аналогам; частка інвестицій австрійського підприємства повинна складати не менш як 25 % від їх загального обсягу; інвестиції повинні бути вкладені протягом 12 місяців; частка капіталовкладень в інших аналогічних компаніях не має перевищувати 25 % від загального обсягу діяльності іноземного підприємства (винятком є лише компанії, які володіють банком). Австрійське законодавство звільняє від оподаткування прибутків ті компанії, від яких надходять дивіденди у країні їх походження. Звільнення іноземних інвестицій від податків стосується також прихованих прибутків²⁶⁸. Австрія стала однією з найуспішніших країн у сфері регулювання і стимулювання притоку іноземних інвестицій завдяки розробці та впровадженню ефективного механізму залучення іноземного капіталу в національну економіку, що базується на новітній системі економіко-правових положень про капіталовкладення²⁶⁹.

Отже, в європейських країнах напрацьовано систему стимулювання й залучення інвестицій, елементи якої є сенс використати в Україні для активізації інвестиційної діяльності.

У січні—березні 2017 р. Україна залучила 392,9 млн дол. прямих іноземних інвестицій. Це майже втричі менше, ніж за аналогічний період

²⁶⁷ Czechinvest. Investment Climate in the Czech Republic. Last update: March 2013. URL: <http://www.czechinvest.org/data/files/en-obalkavnitrek-ic-brezen-2013-53-en.pdf>

²⁶⁸ Гаврилюк О.В., Сіденко С.В., Апарай Б.С. Зарубіжний досвід залучення іноземних інвестицій / НАН України; Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин. Київ, 1995. 125 с.

²⁶⁹ Дупай Р. Інструментарій регулювання і стимулювання притоку іноземних інвестицій: світовий досвід та українська практика. *Вісник Терноп. нац. екон. ун-ту*. 2014. № 2. С. 74—82.

2016 року, коли в Україну надійшов понад один мільярд доларів іноземних інвестицій. 2017 року найбільші обсяги інвестицій надійшли до установ та організацій, що займаються фінансовою та страховою діяльністю — 192,6 млн дол. США, підприємств промисловості — 71,3 млн дол. США тощо²⁷⁰. Це свідчить про актуальність питання щодо визначення податкових стимулів для покращення інвестиційної активності в Україні.

Держава регулює інвестиційну активність за допомогою норм права, через державне планування, диференційовані податкові ставки, пільги, дотації, банківські кредитні ставки та інші важелі державного впливу на інвесторів. Для державного регулювання особливо важливо знайти оптимальне поєднання ринкової свободи і державного регулювання, тобто баланс публічно-правових і приватно-правових інтересів. Зміст державного регулювання інвестиційної діяльності визначений цілями, що стоять перед державою, а також засобами та інструментами, якими володіє держава для провадження інвестиційної політики. “Важлива роль в організації інвестиційної діяльності належить державі. Державна інвестиційна політика — це комплекс правових, адміністративних та економічних заходів, спрямованих на поширення та активізацію інвестиційних процесів. Аналіз світової практики інвестиційних процесів дає можливість виділити два типи державної інвестиційної політики — пасивну та активну. Пасивна державна інвестиційна політика полягає в тому, що держава застосовує методи переважно правового та економічного характеру, обмежуючи безпосереднє адміністративне втручання в інвестиційні процеси до мінімуму. У разі активної державної інвестиційної політики держава широко застосовує всі види методів і часто сама стає інвестором”²⁷¹.

У ст. 12 Господарського кодексу України²⁷² передбачено основні засоби регулювального впливу держави на діяльність суб’єктів господарювання, а саме: державне замовлення; ліцензування, квотування і патентування; сертифікація і стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій. Таким чином надання інвестиційних, податкових та інших пільг є одним із засобів регулювального впливу держави на діяльність суб’єктів господарювання. Стаття 17 Господарського кодексу України закріплює принципи податкової системи і визначає, що, для забезпечення економічних завдань держави закони, які регулюють оподаткування суб’єктів госпо-

²⁷⁰ 2/3 прямих іноземних інвестицій в Україну у першому кварталі 2017 надійшли з офшорів. URL: https://lb.ua/blog/numeral/370403_23_pryamih_inozemnih_investitsiy.htm

²⁷¹ Кириченко О.А., Харченко О.І. Антикризова інвестиційна політика України. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 1 (103). С. 64—74.

²⁷² Дутчак О., Гладун А. Прогресивне оподаткування робить людей щасливішими, але чи допоможе воно Україні? URL: <http://commons.com.ua/progresivne-opodatkovannya-robot-lyudej-shhaslivishimi-ale-chi-dopomozhe-vono-ukrayini/>

дарювання, повинні передбачати оптимальне поєднання фіскальної і стимуляторної функцій оподаткування.

Справедливість оподаткування має базуватися на основі гармонійного поєднання фінансових інтересів держави, суспільства і платників податків. Податковий стимул спрямований на заохочення інвестицій, що відповідає фінансовим інтересам держави, суспільства, а тому є справедливим для держави. У випадку залучення інвестицій в економіку України це позитивно позначиться на економіці країни в цілому, а тому всі суб'єкти господарювання зможуть скористатися цими перевагами. Зазначене свідчить, що й для інших суб'єктів господарювання, які не пов'язані з інвестиційною діяльністю, справедливим буде пільговий податковий режим відносно інвесторів. Сьогодні держава має знайти ефективні податкові стимули для інвесторів, які повинні бути справедливими для суспільства. Податки мають стимулювати інвесторів вкладати кошти в ті галузі економіки, що потребують державної підтримки. Це допоможе розвивати ці галузі економіки та зменшити тягар на державний і місцевий бюджети²⁷³.

Інвестори прагнуть вкладати кошти в підприємства, розміщені на території крупних промислових міст. Малі міста залишаються інвестиційно непривабливими, потенційні інвестори не бажають вкладати кошти в їхній розвиток. Тому завданням держави є запропонувати інвестору такі стимули, які б могли компенсувати проблеми й незручності, пов'язані з інвестиціями в малі міста. Це допоможе за рахунок інвесторів вирішити проблеми, які стоять перед державою та суспільством. Стимули потрібно надавати інвесторам на чітко визначений час, достатній для запуску виробництва та вирішення інших проблем, пов'язаних із початком інвестиційної діяльності.

Для підвищення інвестиційної привабливості й вирішення економічних проблем, які існують в Україні, потрібно передбачити диференційовану систему податкових стимулів. Для цього варто використати міжнародний досвід, адаптуючи його до специфіки української економіки, що призведе до поступового збільшення надходжень інвестиційного капіталу в економіку України. На рівень інвестиційної активності в Україні прямо впливають податкові стимули. Основними податковими стимулами для залучення інвестицій в економіку Україну можуть стати: інвестиційні податкові кредити; диференційовані ставки з податку на прибуток підприємств, ПДВ (залежно від галузей економіки); пільги у разі реінвестування прибутку; преференції з амортизації для суб'єктів господарювання, які використовують нові технології; спрощення податкової звітності для інвесторів.

²⁷³ Подаков Є.С. Сучасні аспекти податкового регулювання інвестиційної активності. *Вісник Житомир. держ. технолог. ун-ту*. 2016. № 1 (75). С. 191—196.

4.2.3. Правове забезпечення здійснення грошово-кредитної політики держави: особливості впровадження принципу справедливості

Побудова єдиного механізму державного управління банківською діяльністю має відбуватися із дотриманням принципу справедливості, який незмінно мусить відображати основні закономірності розвитку не тільки української банківської системи, але й економіки та суспільства в цілому. Окрім справедливості, в основу такого механізму має бути покладений принцип довіри з боку суспільства до дій центрального банку, зокрема у процесі здійснення грошово-кредитної політики (ГКП). На думку багатьох учених, саме довіра та справедливість є її кінцевою метою²⁷⁴. Втілення цих принципів має чітку правову регламентацію та спирається на жорстку дисципліну виконання функцій центральним банком, прозорість і професіоналізм його діяльності тощо. У протилежному випадку неминучим є зниження рівня довіри та підтримки державного регулятора банківського ринку (криза легітимності, делегітимація). Як правило, це призводить до ігнорування ініціатив влади, посилення опортуністичних настроїв у суспільстві та подальшого погіршення економічного стану країни.

ГКП є об'єктом суспільного договору, тобто суспільство наділяє центральний банк певними повноваженнями щодо забезпечення стабільності грошової одиниці, фінансової стабільності, економічного зростання тощо. І лише за умови довіри суспільства до дій НБУ, зокрема у процесі здійснення ГПК, та визнання їх справедливими, цей особливий центральний орган державного управління вважатиметься легітимним²⁷⁵.

Однак цього не можна сказати про НБУ, який забезпечує здійснення ГПК держави. Це підтверджує рівень недовіри населення до центрального банку. Зокрема, діяльність НБУ викликала довіру лише у 12 % населення країни. Дуже песимістичною є оцінка населенням зусиль НБУ з порятунку проблемних банків, у яких вони втратили свої заощадження. Лише 7 % населення відзначають його дії у цьому напрямі достатніми²⁷⁶. Очевидно, що нині люди “погоджуються на владу, яка їм не до вподоби, лише тому, що не бачать іншого варіанта”²⁷⁷. Такий невтішний висновок свідчить про руйнування легітимного зв'язку між НБУ та громадянами, справедливість і довіра зводяться нанівець, ситуація тільки погіршується.

Основними причинами цього є недосконалість законодавства України та порушення норм актів чинного законодавства України: неви-

²⁷⁴ Орлеан А. Деньги между насилием и доверием / МГУ-ВШЭ. М., 2006. 355 с.

²⁷⁵ Beetham D. The Legitimation of Power. London: Macmillan, 1991. 267 p.

²⁷⁶ Українцы недовольны Нацбанком и Гонтаревой. URL: <http://minprom.ua/news/220136.html>

²⁷⁷ Байрачна Л.К. Легітимність влади як імператив сталого розвитку. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 8—13.

конання НБУ визначених законом повноважень, зокрема, щодо підтримки стабільності грошової одиниці; нівелювання нормативно закріплених вимог до осіб, які мають право обіймати керівні посади, збереження корупційних схем тощо.

Проблема чіткого змістовного наповнення функцій центрального банку держави була і залишається наріжною не тільки для господарсько-правової науки, але і для усієї юридичної науки як такої. Вірний вибір спрямованості діяльності НБУ і, як наслідок, ГКП, на тому чи іншому етапі розвитку економічних відносин не лише сприяє покращенню стану фінансових ринків та динаміки реального сектору економіки, але й здатен підвищити рівень довіри суспільства до діяльності органів державної влади. Важливого значення в цьому контексті набуває і узгодженість пріоритетних цілей діяльності НБУ щодо реалізації ГКП із цілями інших напрямів державної економічної політики.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про Національний банк України” від 20.05.1999 № 679-XIV (далі Закон України “Про НБУ”), основною функцією державного регулятора є забезпечення стабільності грошової одиниці. Після внесених 2010 року законодавчих змін функціонал НБУ було розширено. Відтепер для “забезпечення стабільності грошової одиниці” він “має виходити із пріоритетності досягнення та підтримання цінової стабільності в державі”. Таке нововведення створило передумови для отождолення грошової та цінової стабільності, сприяло порушенню конституційної норми (ст. 99 Конституції України) та виявилось у спробі звільнення НБУ від відповідальності за виконання стабілізаційних заходів на грошово-кредитному ринку. По суті, нині жоден орган державної влади не несе відповідальності за динаміку курсу гривні. Тим більше, що граничний його розмір не встановлюється на рівні нормативно-правових актів. А тому не дивним є факт стрімкого знецінення національної валюти. Це підтверджує відповідна статистика. Так, станом на 02.09.1996 офіційний курс становив 1,76 грн за дол. США, а 31.08.2017 — 25,57 грн за дол. США²⁷⁸.

Така позиція спричинила нову хвилю відмови від гривні на користь долара, виток капіталу за кордон, інфляцію, втрату ресурсів банківської системи тощо. На жаль, було повністю проігноровано те, що серед багатьох країн, які мали серйозні проблеми з девальвацією та інфляцією, успішними в реалізації стабілізаційної політики стали лише ті країни, де заходи економічного та інституційного спрямування мали системний характер, і лише їх комплексність і послідовність у реалізації створила

²⁷⁸ НБУ підрахував, наскільки знецінилась гривня за час свого існування. URL: http://vgolos.com.ua/news/nbu_pidrahuvav_naskilky_znetsinylas_gryvnya_zh_chas_svogo_isnuvannya_280522.html

умови забезпечення в країні цінової і макроекономічної стабільності²⁷⁹. Однак НБУ обрав інший шлях.

Привертає увагу й нечіткість законодавчого визначення самого поняття “цінова стабільність”. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про НБУ”, його трактують як “збереження купівельної спроможності національної валюти шляхом підтримки у середньостроковій перспективі (від 3 до 5 років) низьких темпів інфляції”. Іншими словами, в майбутньому. Це надає НБУ можливість постійно відкладати досягнення пріоритетної мети ГКП шляхом щорічного, шоквартального складання інфляційних прогнозів. Саме це і відбувається сьогодні на практиці²⁸⁰. Такий нераціональний підхід до визначення основних функцій НБУ сприяв стрімкому підвищенню індексу інфляції та знеціненню курсу гривні.

Станом на вересень 2017 року інфляція сягнула 16,4 %. Для порівняння, середній її показник у більшості країн Європи становив 2,5 %, в країнах СНД — 6,9 %. Високий темп зростання споживчих цін відзначено в Азербайджані (14 %), Туреччині (11,2 %), Таджикистані (7,7 %) й Узбекистані²⁸¹.

Прискорення цих процесів зумовило і відповідне рішення НБУ. Зокрема, 2014 року в Україні було оголошено про відмову від прив’язки курсу гривні до долара США і перехід до політики так званого інфляційного таргетування. Таке рішення державного регулятора досить негативно вплинуло на курс гривні та стало предметом жвавих дискусій серед фахівців щодо його своєчасності, наявності в країні об’єктивних передумов, необхідних для забезпечення успішності трансформацій у державній економічній політиці²⁸². На їхню думку, подібні зміни створюють не лише певні можливості, але й нові ризики для економіки України. При цьому, підвищення облікової ставки (основного інструменту ГКП у режимі інфляційного таргетування) вже показало неефективність його впливу на інфляцію. Зокрема, в першому кварталі 2015 року ставка сягнула 30 %, з одночасним стрибком інфляції на 43 %. Зниження інфляції в Україні відбулося тільки після майже двократного зниження облікової ставки упродовж 2016 року (річний індекс інфляції — 12,9 %)²⁸³.

²⁷⁹ Юрчишин В., Баронін А., Найман Э., Ратувухери Т., Репко М. Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / ред.: В. Юрчишин; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова. Київ: Заповіт, 2016. 119 с.

²⁸⁰ Інфляційний звіт. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=742185

²⁸¹ Інфляція в Україні стане найвищою серед країн Європи. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2017/10/18/30495935/>

²⁸² Юрчишин В., Баронін А., Найман Э., Ратувухери Т., Репко М. Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні / ред.: В. Юрчишин; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова. Київ: Заповіт, 2016. 119 с.

²⁸³ Облікова ставка Національного банку України. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647&cat_id=44580

Вибір показника інфляції як пріоритетного орієнтира в діяльності НБУ є дискусійним, що зумовлено труднощами об'єктивного розрахунку цього показника та його залежністю від інших профільних показників. Як свідчить міжнародний досвід, зокрема США²⁸⁴ і Норвегії²⁸⁵, основним індикатором діяльності НБУ мають стати показники зайнятості та доходів населення, рівень кредитування суб'єктів господарювання тощо. Такі індикатори вже враховують показник інфляції.

При цьому режим інфляційного таргетування не враховує структурованість інфляційного процесу, поєднання в ньому так званої інфляції попиту, яка має монетарну природу і дійсно стримується зменшенням пропозиції грошей, і так званої інфляції витрат, яка формується на іншій, немонетарній основі. Підвищення тарифів — це один із прикладів інфляції витрат. Їх регулювання — функція не НБУ, а Уряду. У цьому разі зменшення пропозиції грошей дає негативний ефект²⁸⁶. Тому введення цього режиму не тільки не дало позитивних результатів, але й значно збільшило показники інфляції.

Попри застереження вчених і практиків, керівництво НБУ продемонструвало цим фактом повну незацікавленість у їх втручанні в розробку ефективного плану дій із забезпечення стабільності. Навіть всупереч визначенням Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Такі дії лише посилили недовіру населення до діяльності НБУ. Втім, як зазначають учені, довіра є однією із основних умов переходу до інфляційного таргетування²⁸⁷.

Ще одним прикладом реалізації нераціональних заходів у сфері правового регулювання фінансового сектору держави треба визнати ухвалення Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 р. Програмний документ піддавався нищівній критиці експертної спільноти та представників фінансового сектору²⁸⁸, проте його було затверджено, що призвело до руйнівного впливу на банківський ринок.

Відповідно, у громадськості, з одного боку, і державного регулятора, з іншого, складаються різні уявлення про визначення цілей ГКП, про справедливість і доцільність застосування тих чи інших інструментів її здійснення. Зокрема, певні положення нормативно-правових актів Украї-

²⁸⁴ Federal Reserve Act. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm>

²⁸⁵ Monetary policy in Norway. URL: <http://www.norges-bank.no/en/about/Mandate-and-core-responsibilities/Monetary-policy-in-Norway/>

²⁸⁶ НБУ своїми діями “консервує” кризові процеси. URL: http://dt.ua/ECONOMICS/nbu-svoymidiami-konservuye-krizovi-procesi-galchinskiy-202950_.html

²⁸⁷ Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development IMF staff team led by B. Laursen. IMF Occasional Paper. Washington. 2005. № 244.

²⁸⁸ Шумило І. Банківська система: про згубність недореформування. *Дзеркало тижня*. 2016. № 5. URL: https://dt.ua/finances/bankivska-sistema-pro-zgubnist-nedoreformuvannya-finsanoviy-sektor-potrebuye-spravzhnogozdorovlennya-ta-ochischennya_.html

ни, які так чи інакше впливають на реалізацію ГКП держави, та рішення НБУ визнано представниками суспільства такими, що порушують конституційні норми, збільшують ризики для економіки країни тощо. При цьому їхня позиція необґрунтовано проігнорована. Однак прогресивним може бути тільки таке суспільство, в основу якого покладено єдині для держави і населення підходи до оцінки справедливості вчинення тих чи інших дій на шляху до економічного розвитку. ГКП не повинна провадитись у відриві від суспільного визнання.

У іншому випадку відбувається порушення суспільної стабільності²⁸⁹ — системи, яка перебуває у постійному динамічному розвитку. Кожен з її елементів (економічна, політична, соціальна, культурна, ціннісна стабільності) є відносно самостійним, ієрархічно взаємодіє з іншими елементами, має на меті збереження власної сталості та цілісності всієї системи. За відсутності стабільного розвитку будь-якого з елементів відбувається її дестабілізація. І лише за умови консенсусу свободи, рівності та справедливості можна досягти забезпечення суспільної стабільності²⁹⁰.

Взаємообумовленість справедливості й економічної стабільності є характерною для демократичної правової держави. Тому у ході розробки та реалізації ГКП (одного із напрямів економічної політики) не можна ігнорувати суспільні конфлікти та інтереси. Позитивного ефекту від її реалізації можна досягти лише за умови врахування позицій різних соціальних груп і реакції на запропоновані рішення, чесності та прозорості у визначенні реальних проблем, суспільних обговорень та громадського контролю на етапах формування та реалізації.

В історії держави та права є багато прикладів того, як достатньо успішні з формально-юридичного погляду, тобто легальні органи державної влади, втрачали свою легітимність через те, що їхні рішення та закони мали, на думку громадян, несправедливий характер. За теорією справедливості, лише народ як єдине джерело влади наділений правом визначати, які рішення чинної влади є справедливими, законними та доцільними²⁹¹. Саме тому НБУ необхідно встановити постійний комунікаційний зв'язок (обговорення, публічна підзвітність) із громадськістю.

Прикладом може слугувати досвід Чеського національного банку. Поряд із публічним обговоренням законопроектів він організував систему комунікації з чеським суспільством і постійно пояснює причини

²⁸⁹ Руденко О.М. Дефініції суспільної стабільності в державному управлінні. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 101—106.

²⁹⁰ Кіндратєв О. Формування суспільства сталого розвитку: проблеми і перспективи. Запоріжжя: Вид-во Запорізь. держ. інженер. академії, 2003. 383 с.

²⁹¹ Ковальчук В. Про правове розуміння легітимності державної влади: теоретико-методологічний аспект. *Вісник Львівського університету*. 2008. № 46. С. 12—20.

цінових сплесків та відповідні коригування ГКП держави, необхідні для досягнення мети. Ці прогнози є правдивими, на відміну від прогнозів НБУ. Це є запорукою довіри населення Чехії до цілей і дій центрального банку²⁹². Громадськість та суб'єкти господарювання завжди добре обізнані про напрями ГКП. А тому своєчасно ухвалюють відповідні рішення для мінімізації власних витрат, витрат бізнесу. Відповідно знижуються ризики для економіки в цілому. Своєю чергою, громадські обговорення законопроектів, ініційованих центральним банком, допомагають запобігати ухваленню неякісних і несправедливих законів.

Такий досвід є слушним для України, бо актуалізує необхідність удосконалення комунікаційної політики НБУ, зокрема розробки Стратегії комунікаційної політики, оприлюднення засад комунікацій, прозорості та підзвітності центрального банку. Її довершеність є запорукою забезпечення легітимності органу державної влади, підвищення довіри населення до його дій і визнання їх справедливими.

Наразі для НБУ створено умови для здійснення будь-яких дій у процесі реалізації ГКП. На жаль, такі дії часто суперечать законодавству України, оцінкам громадськості, сприяють отриманню непропорційно великих доходів в деяких секторах економіки чи суб'єктів, та призводить до непропорційно великих втрат у інших. За принципом справедливості, розглянутим вище, економічні нерівності мають бути влаштовані таким чином, щоб від них було можливо очікувати переваг для всіх²⁹³. Отже, на законодавчому рівні доцільним є посилення юридичної відповідальності посадових осіб державного регулятора, зокрема Голови НБУ.

Треба також звернути увагу і на змістове навантаження поняття “економічне зростання”. В економічній теорії його трактують як збільшення масштабу економіки в її вартісному та натуральному вимірах, а саме кількісний приріст валового національного продукту, чистого національного продукту або національного доходу за рік. Ставка держави на ці показники зростання обтяжує реальне виробництво нераціональним витрачанням природних, енергетичних, матеріальних і фінансових ресурсів. У результаті спостерігаємо розшарування і навіть поляризацію населення (заможні та бідні) та територій, поширення соціальних проблем, появу зон соціального та екологічного лиха.

Красномовним прикладом наслідків економічного зростання є досвід Монголії, Індії та Китаю, для яких характерною є диференціація населення, низька тривалість життя і висока смертність, низький доступ до

²⁹² Плачинда В.В. Комунікаційна політика через призму напрямів транспарентності центрального банку. *Економіка та держава*. 2014. № 4. С. 43—47.

²⁹³ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1971. 607 p.

²⁹⁴ Жанбозова А.Б. От экономического роста к экономическому развитию. *Бенефициар*. 2016. № 5. С. 17—24.

освіти і послуг охорони здоров'я, забруднення середовища тощо²⁹⁴. Тобто економічне зростання має різноманітні соціально-економічні наслідки, одним із яких є негативний вплив на стабільний розвиток країни.

Визначення “сприяння додержанню стійких темпів економічного зростання” однією з основних функцій НБУ зводить нанівець виконання Стратегії сталого розвитку “Україна — 2020”, імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, і відповідно, порушує принцип справедливості. Адже, як слушно зазначено в науковій доктрині, проблема стало-го розвитку постає як проблема справедливості²⁹⁵.

4.2.4. Принцип справедливості як основа формування системи господарсько-правових норм у сфері публічних закупівель

Уряди країн світу витрачають значні суми державних коштів, купуючи товари, роботи та послуги для задоволення державних потреб. За даними Світового банку, приблизно 50—70 % національних бюджетів становлять витрати на публічні закупівлі. У середньому загальний обсяг публічних закупівель становить близько 20 % ВВП у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і приблизно 15 % у країнах, які не є членами даної організації²⁹⁶.

В Україні щорічно на публічні закупівлі витрачається майже 150 млрд грн. Таким чином, публічні закупівлі відіграють ключову роль у процесі задоволення державних потреб та економічного зростання в цілому. Однак неефективні рішення замовників спричиняють марне витрачання коштів і покладання наслідків недалекоглядних рішень на теперішнє та майбутнє покоління. Генерація коштів наразі є основним завданням, і одночасно, тягарем народу України. Результати праці кожного громадянина України отримують вираз у певній грошовій частці, яка акумулюється у державному бюджеті. У зв'язку з цим розпорядження бюджетними коштами має відбуватися не лише у межах формального дотримання вимог чинного законодавства, а й із урахуванням дійсних, а не удаваних, потреб народу України, реального позитивного ефекту від здійснення закупівель певних товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти (кошти народу України). Необхідність досягнення балансу між інтересами держави та інтересами теперішніх і майбутніх поколінь обумовлює актуальність дослідження загального правового принципу справедливості та спеціального правового принципу неприпустимості локальних економічних ефектів у аспекті їхнього впливу на відносини у сфері публічних

²⁹⁵ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1971. 607 p.

²⁹⁶ Public procurement as a tool for promoting more sustainable consumption and production patterns. *Sustainable development Innovation briefs*. 2008. Issue 5. P. 1—12.

закупівель. Він є фундаментальним принципом права. О.Ф. Скакун визначає справедливість як міру морально-правової домірності вкладеного та отриманого в усіх сферах життєдіяльності людини та їхнього правового забезпечення. Це баланс інтересів: влади і громадянина, виробника і споживача, продавця і покупця тощо²⁹⁷. Дотримання принципу справедливості саме у сфері публічних закупівель особливо важливо у зв'язку з тим, що витрачаються кошти платників податків, які, сплачуючи їх, очікують на своєчасне та якісне надання публічних послуг, функціонування державного й комунального секторів економіки тощо. Важливо забезпечити, щоб закупівельний процес не тільки був за своєю сутністю справедливим, але й сприймався як справедливий постачальниками та громадськістю. Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII не виокремлює серед цілей правового регулювання забезпечення справедливості у сфері публічних закупівель. Закупівлі “створюють” або “вибудовують” наше оточення та навколишнє середовище, і воно може бути різним залежно від якості товарів, які закупаються. У цьому контексті підтверджується важливість ролі принципу справедливості саме у сфері публічних закупівель.

При цьому виникає питання: наскільки публічні закупівлі мають надаватися оцінці виходячи з принципу справедливості? Наприклад, такого аспекту справедливості як відповідальність за майбутні покоління. На практиці всі витрати та вигоди оцінюються на сьогодні, з точки зору нинішнього покоління. Короткострокові вигоди майже завжди превалюють над довгостроковими витратами. Втім, якщо розглянути це питання у контексті збереження навколишнього середовища, і не вживати заходів з його охорони, витрати на боротьбу з наслідками зміни клімату оцінюватимуться як 20 % світового ВВП на рік. Для порівняння, витрати на негайне вжиття заходів зі зменшення викидів парникових газів для усунення серйозних наслідків зміни клімату у майбутньому можуть бути обмежені 1 % світового ВВП²⁹⁸. Але ж кожне покоління повинно зберегти не тільки здобутки культури та цивілізації, але й ті інституції, які були створені, та відкладати або заощаджувати у кожний період часу відповідну кількість накопиченого капіталу. Така економія може мати різні форми: від інвестицій у машинне обладнання та інші засоби виробництва до інвестицій у навчання та освіту²⁹⁹. Майбутні покоління хотіли б успадкувати Землю у такому ж гарному стані, як це зробили їхні предки та хоча б із таким самим рівнем доступу до ресурсів. Для цього кожне покоління має залишити планету не в гіршому стані, ніж воно її отримало. Майбутні покоління

²⁹⁷ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2006. 656 с.

²⁹⁸ Stern review: the economics of climate chang. URL: http://unionsforenergydemocracy.org/wp-content/uploads/2015/08/sternreview_report_complete.pdf

²⁹⁹ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1971. 607 p.

не мають голосу і не здатні впливати на нинішнє. Вони навіть не можуть обговорювати з ним власне становище, висуваючи ті чи інші претензії. Але їхній добробут й існування значною мірою залежать від нас. Проте, ідея справедливості означає, що якби майбутні покоління мали право голосу, вони б не погодилися на таке положення, яке може бути описано як, наприклад, стан екологічної знедоленості. Це було б явним порушенням справедливості, якби ті, хто живе сьогодні, повністю використали ресурси, які вичерпуються, не рахуючись із наслідками і не стримуючи себе, а майбутнім поколінням передали сплюндровану планету, стан якої суперечить нормам життя³⁰⁰. Головне питання: які способи і механізми посилення відповідальності перед майбутніми поколіннями?

Усвідомлюючи таку відповідальність за прийдешні покоління та загрози, які стоять перед усім людством, на кшталт вирубування лісів, надмірного вилову риби, виробництва, де експлуатується тяжка праця за дуже низької заробітної плати, дискримінації тощо, у світі формуються інші підходи до використання саме публічних закупівель як засобу державного регулювання економіки, і країни поступово провадять політику з імплементації так званих “сталих закупівель”, що сприяють розвитку, який задовольняє потреби сьогодення, однак не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. І це не завжди означає досягнення максимальної економії коштів за максимально низьких цін, а передбачає також використання закупівель для сприяння соціальній справедливості і захисту прав людини, для забезпечення стійкості навколишнього середовища та майбутнього зі справедливим розвитком і процвітанням.

Сталі публічні закупівлі визначають як правильний баланс між людьми, планетою та прибутком. Ці три елементи представлені трьома чинниками: соціальним, екологічним та економічним. В Україні наразі перевагу отримали короткострокові вигоди, а публічні закупівлі застосовують лише як засіб економії та раціонального використання бюджетних коштів. У головному модулі бізнес-аналітики публічних закупівель *BI-module* одним із основних показників ефективності функціонування системи публічних закупівель є саме економія, обрахована як різниця між очікуваною вартістю товару і переможною пропозицією (мінімальною ціною). Так, у Законі України “Про публічні закупівлі” зроблено акцент на зменшенні ціни за допомогою електронного аукціону. За основними закупівельними процедурами збільшено вагу цінового критерію, а якщо для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції крім ціни застосовують інші критерії, з 50 до 70 %.

В умовах обмеженості державних коштів в Україні обраний підхід до публічних закупівель є виправданим, втім, є лише тактичним завданням

³⁰⁰ Що таке сталий розвиток? *Розвиток та довкілля*. 2015. № 9 (32). С. 12.

на найближчий час і не розрахований на тривалу перспективу, не враховує інтереси та не передбачає жодної відповідальності за майбутні покоління. У цьому контексті постає питання щодо справедливості такого підходу. Наприклад, за даними Центру вдосконалення закупівель при Київській школі економіки, частка додаткових угод із підвищення ціни до договору про публічну закупівлю вища там, де була найбільша економія та конкуренція. Тобто учасники використовують додаткову угоду як поширену практику цінового демпінгу для перемоги у аукціоні, щоб через неї нівелювати його результати. Кожна шоста надпорогова конкурентна процедура закупівлі з часом зазнає змін, основою для яких стає ст. 36 Закону України “Про публічні закупівлі”. Зокрема, у цій статті визначено підстави, згідно з якими початкова угода може бути змінена без проведення нової процедури. Часто додаткова угода має об’єктивні підстави, наприклад, зміни у кон’юктурі ринку. Але у значній кількості випадків укладання додаткової угоди не є результатом об’єктивних та ринкових чинників³⁰¹.

Зокрема, не враховується вартість життєвого циклу товару, коли за основу береться не лише початкова ціна предмету закупівлі, але й майбутні витрати замовників, наприклад, на утримання та електроенергію для систем опалення або освітлення, вартість викидів в атмосферу тощо³⁰². Закуповуючи товари низької якості, зокрема неенергоефективні, на початковому етапі покупець фіксує економію, але низька якість спричиняє додаткові витрати на підтримку товару або закупівлю нового. Можна згадати й про ті випадки, коли держава не бере на себе зобов’язання щодо подальших етапів існування товару, зокрема його безпечної утилізації тощо. Саме ці майбутні витрати знову перекладаються на платників податків.

Крім того, не завжди критерій найнижчої ціни є справедливим у закупівлях, якщо така ціна досягається завдяки використанню дешевої тяжкої праці з дуже низькими зарплатами та соціально неприйнятними умовами праці на так званих “потогінних” фабриках (*sweatshop*) або через порушення правил конкуренції, наприклад за рахунок отримання незаконної державної допомоги. Критерій найнижчої ціни часто не враховує інноваційну та екологічну складову, а неефективні рішення замовників у такому випадку відкидають розвиток економіки назад.

Принцип справедливості в аспекті забезпечення відповідальності перед прийдешніми поколіннями може бути реалізований у сталих заку-

³⁰¹ Грибановський О., Меметова І. За межею Prozorro: додаткові угоди як результат цінового демпінгу. *Vox Ukraine*. 2017. 4 липня. URL: <https://voxukraine.org/2017/07/04/za-mezhoju-prozorro-dodatkovyi-ugodi-yak-rezultat-tsinovogo-dempingu/>

³⁰² Настанови щодо вартості життєвого циклу товару та аномально низької вартості тендерної пропозиції: Проект “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС”. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/Guidelines-on-LCC-and-ALT_UKR.pdf

півлях, що потребує запровадження таких закупівель в Україні, а також внесення змін до порядку оцінки конкурсних пропозицій і присудження договорів про закупівлю шляхом застосування підходу, який ґрунтується на аналізі життєвого циклу товару. Мова йде про відповідальність не тільки перед майбутніми поколіннями, але й теперішніми, перед платниками податків. Адже фінансування публічних закупівель формується переважно за рахунок податків. Акумуляовані державою кошти повертаються населенню і суб'єктам господарювання під час розподілу договорів про закупівлі товарів, робіт та послуг.

Правильне розуміння публічних закупівель є важливим для замовників з точки зору поінформованості про обмеження прав під час використання державних коштів для цілей публічних закупівель, які не повинні спрямовуватись на досягнення особистої вигоди або на користь конкретних груп, а, навпаки, для задоволення інтересів суспільства у широкому сенсі. Саме у цьому випадку важливість принципу справедливості відображається в обмежувальній функції держави.

Досить часто на практиці шляхом здійснення публічних закупівель за рахунок державних коштів задовольняють інтереси окремих осіб або груп, що створює локальний економічний ефект від закупівлі та суперечить інтересам і потребам платників податків, а також сутності і меті публічних закупівель.

Публічну закупівлю варто оцінювати як співвідношення між державними коштами, які було вкладено у закупівлю, та цілями цієї закупівлі. Цілі мають бути вимірними, визначені функціями замовника, який розпоряджається державними коштами. Центральні та місцеві органи державної влади наділені владними повноваженнями, і у цьому сенсі вигода, яку вони отримують під час здійснення закупівель, означає і виражає пряму вигоду для населення, яке він представляє.

Досліджуючи питання неприпустимості локальних економічних ефектів у сфері публічних закупівель, треба звернутися до визначення поняття “замовник”, яке виражає основну мету їхнього створення та функціонування, а отже і мету здійснення закупівель, оскільки публічні закупівлі є одним із основних засобів досягнення мети та цілей функціонування замовника. Для цього доцільно розглянути таке визначення у законодавстві ЄС у сфері публічних закупівель, що обумовлено процесами адаптації українського законодавства до вимог ЄС, зокрема стосовно поняття замовника.

Згідно зі ст. 2 Директиви ЄС 2014/24 та ст. 3 Директиви 2014/25, замовник — це державні, регіональні чи місцеві адміністрації; органи, що керуються у своїй діяльності публічним правом; асоціації, сформовані однією чи більше адміністрацією або одним чи більше органами, які ке-

руються у своїй діяльності публічним правом. Однією з обов'язкових вимог до такого органу, є мета його створення, а саме: задоволення загальних потреб, що не мають промислового чи комерційного характеру. При цьому, що саме підпадає під поняття “загальні потреби” є невизначеним. Відповідно до наукової літератури, такі потреби розуміють як вимоги всієї спільноти (місцевої або загальнодержавної), які не повинні перетинатися із конкретними або виключними інтересами чітко визначеної особи або групи осіб³⁰³.

Закон України “Про публічні закупівлі” також виокремлює одну із ознак замовника як забезпечення потреби держави або територіальної громади. На думку деяких дослідників, державні потреби — це суспільні потреби, задоволення яких спрямоване на користь усього населення країни, або мешканців муніципального утворення чи регіону³⁰⁴. Саме з метою задоволення зазначених потреб мають здійснюватися публічні закупівлі. Навіть закупівля товарів, робіт і послуг для матеріально-технічного забезпечення замовника опосередковано матиме вплив на інтереси населення, адже така закупівля здійснюється для належного виконання функцій замовником, отже і реалізації мети, для якої він був створений. Такі закупівлі не можуть ставити за мету задоволення інтересів окремих осіб або груп осіб, запобігаючи таким чином локальним економічним ефектам і впливаючи на добробут суспільства в цілому.

³⁰³ Bovis C. Public Procurement, State Aid and Services of General Economic Interest. URL: http://www.era-comm.eu/UNCRPD/kiosk/speakers_contributions/111DV67/Bovis_paper.pdf

³⁰⁴ Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/258>

ВИСНОВКИ

Внутрішніми моментами комплементарності економічної ефективності і соціальної справедливості є їх взаємне ототожнення у фундаментальних підвалинах суспільства, суперечливість у генезисі та розвитку соціально-економічних інститутів та актуальна взаємообумовленість у практичній діяльності суб'єктів господарювання та держави. Актуальна взаємообумовленість економічної ефективності та соціальної справедливості безпосередньо знаходить себе у таких сферах:

- правова держава, яка має власну комплементарну сутність у вигляді громадянського суспільства;
- ринкова компетентність суб'єктів, комплементарною сутністю якої є суспільний запит на суб'єктний вимір господарської системи;
- економічна свобода суб'єктів, якій комплементарні економічний ризик та системна невизначеність.

Держава забезпечує справедливість через інструменти та механізми права на підставах рівності відношення до громадян. Рівність суб'єктів є передумовою ринкових обмінів і, відповідно, ринкової ефективності як такої. Ринкова компетентність як внутрішній момент комплементарності ефективності й справедливості забезпечується через вільний доступ до інформаційних каналів ринку, якісну і доступну освіту, включно із безперервною та самостійною. Економічна свобода дає можливість самостійно обирати та змінювати форми і спосіб своєї участі у господарчій системі суспільства. Завдяки економічній свободі витримується динамічний баланс між інституційно-технологічною детермінацією господарчої діяльності та невизначеністю умов існування і розвитку людини, що є умовою фундаментальних інновацій. Розміри зони перехрещення критеріїв економічної ефективності та множини критеріїв соціальної справедливості безпосередньо залежать від ступеня взаємної відповідності формальних і неформальних інститутів господарської системи.

Суттєвою умовою досягнення критерію еквівалентності як економічного інобуття соціальної справедливості є умова інформаційної симетрії / асиметрії. У зоні перехрещення ефективності й справедливості інформаційна асиметрія негативно впливає і на ефективність ринків у цілому, і на ступінь справедливості актів обміну. Подолання асиметрії одночасно сприяє і ефективності, і справедливості.

Функціональне призначення соціальної справедливості виявляється в тому, що вона є необхідним зв'язком між соціальною та макроекономічною структурами суспільства. Взаємні невідповідності між ними

сприймаються як несправедливість, що породжує зростання невизначеності функціонування і розвитку економіки. В умовах несправедливості значна частина соціальної енергії витрачається у руйнівних формах, що є серйозним ентропійним чинником та призводить до розмивання ідентичності. Таким чином, у довгих інтервалах соціальна справедливість є умовою економічної ефективності, а економічна ефективність сприяє досягненню прийнятного рівня справедливості.

Критерієм справедливості є природне право, що базується на сутності економічного відношення і реалізується через сходження від абстрактної до більш конкретної рівності, яка уміщує співвідношення з нерівністю, визначене певними умовами. Подолання наявного в Україні конфлікту рівності й нерівності передбачає побудову на основі законів архітекτονіки такого господарського механізму, який би забезпечив рівноважний і справедливий розвиток і зменшення наявної нерівності шляхом виокремлення груп населення, до яких застосовуються різні режими оподаткування і соціального забезпечення.

Однією з визначальних рис сучасного етапу цивілізаційного розвитку є усе глибша залежність економічних результатів від наявних умов формування та реалізації людського потенціалу. Саме людський потенціал є основною складовою національного багатства й рушійною силою економічного зростання в розвинутому світі. Економічне зростання все більше забезпечується використанням інформаційних ресурсів і джерел, головним носієм яких є людина з високим рівнем освітньої, наукової й спеціальної підготовки, тобто саме людський капітал. Тому ефективне функціонування економіки все більше залежить від інноваційної активності носіїв інтелектуального капіталу, від того, наскільки працівники зацікавлені у досягненні високих кінцевих результатів.

Соціально-економічні умови в Україні є вельми складними й несприятливими. Новітній досвід України демонструє наявність не лише серйозних макроекономічних проблем і диспропорцій, а й відсутність можливостей формування і реалізації людського потенціалу, що гальмує економічний поступ. Подолання поточної соціально-економічної кризи та реалізація європейського вибору України потребують якісних перетворень людського потенціалу, накопичення й оновлення інтелектуального капіталу нації, подальшого інституційного облаштування ринку.

Вагомі кількісні втрати населення України зумовлені низькою народжуваністю та значними масштабами передчасної смертності, що не заміщуються належним “приростом” якості населення, масовою трудовою міграцією за кордон, яка часто перетворюється на постійну. Тим часом саме демографічна динаміка є основою відтворення людського потенціалу. Перебіг демографічних процесів є результатом розвитку суспільних та

економічних процесів з одного боку, та каталізатором їх змін — з іншого. Сучасні демографічні реалії країни зумовлюють необхідність активізації людського потенціалу як з “кількісної” сторони — шляхом зниження передчасної смертності, хоча б мінімального підвищення народжуваності, зміни масштабів і напрямів міграцій, так і з “якісної” — надання всім максимальних можливостей для власного розвитку, подолання несправедливої й неприйнятної нерівності, запобігання поляризації, маргіналізації та відторгненню певних груп населення.

Активізація людського потенціалу як могутнього чинника виходу з економічної кризи тісно пов’язана з ефективністю державної соціальної політики, посиленням соціальної орієнтації бізнесу, відповідними змінами поведінки населення. Особливу увагу варто приділити створенню належних умов та стимулів для розширеного відтворення якісної робочої сили, включно із мотивацією економічної активності тих, хто наразі не виходить на ринок праці, заохоченню інноваційної діяльності.

Дуже важливим є повніше й ефективніше використання потенціалу літніх осіб, їхнього величезного життєвого досвіду й залишкової працездатності. Демографічне старіння, яке стосується населення в цілому й робочої сили зокрема, має цілком об’єктивний характер, і визначає зміну потреб в освітніх, медичних, соціальних і житлово-комунальних послугах, трансформує трудовий потенціал, змінює співвідношення економічно активної й неактивної частини населення. Концептуальним підходом в політиці, покликаним максимально реалізувати потенціал осіб літнього віку, є “активне старіння”, спрямоване на підвищення якості життя у процесі старіння. Якщо активне старіння у молодших і середніх групах літніх людей нерозривно пов’язане із зайнятістю, тобто зусилля концентруються на подовженні періоду економічної активності, то у похилому віці на передній план виходить необхідність активної участі у суспільній діяльності — волонтерській, громадській, політичній. Концепція активного старіння передбачає трансформацію політики від простого забезпечення потреб літніх людей до розширення їхніх прав та можливостей.

Формування й функціонування людського потенціалу неможливе без повноцінного функціонування і розвитку інституту сім’ї, виконання всіх її функцій. Сім’я є суспільним інститутом, де нові покоління не тільки з’являються на світ, але де відбувається формування їхніх якостей як суб’єктів свідомої суспільної діяльності: в сім’ї формується основа продуктивних здібностей людини. І хоча з розвитком і ускладненням соціально-економічної структури суспільства відбувається поступове “звуження” певних функцій сім’ї, вона залишається центром формування і підтримки фізичного і інтелектуального потенціалу особистості.

Вплив на суспільну свідомість має здійснюватися з урахуванням вікової диференціації психологічних особливостей індивідуумів із залу-

ченням сім'ї, школи, трудового колективу, оскільки від цього залежить якість життя суспільства в цілому і кожного члена окремо. Зокрема надзвичайно важливою є правильно побудована пропаганда та інформаційно-просвітницькі заходи з виховання свідомої поведінки та формування здорового способу життя.

Міграція в глобальному середовищі поступово перетворюється на чи не найважливіший чинник формування людського потенціалу. Залучаючи переважно активних людей молодого та середнього віку, міграційні процеси сприяють покращенню якісних характеристик людського потенціалу в країнах-реципієнтах та спричиняють звуження кількісних параметрів економічно активного населення та посилення темпів його старіння в країнах-донорах. Тому для України в умовах депопуляції та низьких темпів економічного розвитку особливого значення набуває питання ефективного використання результатів міграції в інтересах розвитку за мінімізації негативних її наслідків. Ураховуючи неможливість заборони виїзду, наразі мова йде про те, щоб, з одного боку, не втратити цих людей для України, а з іншого, про отримання максимальної вигоди від співпраці з діаспорою, залучення капіталу мігрантів в економіку, зокрема до сумісного фінансування соціально значущих для громад бізнес-проектів. Це поліпшить ситуацію в економіці і сприятиме ефективнішому використанню людського потенціалу України, зокрема потенціалу української діаспори.

Сьогодні у суспільстві спостерігається формування нового протосуб'єкта соціальної структури — медіум-класу, якому притаманна суб'єктна неповнота — відсутність чітких меж, відносно слабка здатність до соціально-економічної, суспільно-політичної та соціокультурної рефлексії, недостатня узгодженість ставлення до інших класів і груп, відсутність стабільного представлення інтересів у політичній системі у вигляді системних політичних партій та засобів масової інформації, відсутність чіткої орієнтації на певні райони розселення та відпочинку. Вона поступово долається в процесі перетворення протосуб'єкта у суб'єкт. Водночас медіум-клас характеризується і певним наявним буттям у формі соціального кластера — як утворення, що характеризується схожістю поведінки, реакцій, величини та способів отримання доходів, об'єднує соціальних суб'єктів певного типу (робітників сфери ІТ-технологій, “креативних прошарків” у системі традиційних професій, фрілансерів) та може бути ідентифікований за допомогою відомих соціально-економічних моделей і інструментів сучасної соціології.

Подальший розвиток медіум-класу відбуватиметься як розвиток соціального атрактора, що відображає потенціал здатності формувати майбутнє як множини точок траєкторії соціальної еволюції, ймовірність

перебування соціальної системи у якій поступово зростає і врешті-решт перевищує ймовірність перебування у будь-якій іншій точці еволюції.

На відміну від негативної динаміки ознак середнього класу, медіум-клас як соціальний кластер-атрактор характеризується позитивною якісною динамікою. Зниження здатності середнього класу до рефлексії є наслідком невідповідності соціально-економічного середовища поширеним уявленням і стандартам. Політична система втрачає переважну орієнтацію на зв'язок із інтересами середнього класу під тиском інших груп, системні політичні партії перебувають у кризовому стані; традиційні райони розселення середнього класу деградують. Натомість доходи медіум-класу мають тенденцію до зростання, рефлексія через соціальні мережі стає глибшою та стійкішою, формуються масові політичні та соціокультурні уподобання; політична байдужість поступається місцем вибірковим політичним діям, зароджуються механізми мережевої солідарності.

Драйвером змін соціальної стратифікації сучасних суспільств є процес цифровізації, що обумовлює зародження нового соціального прошарку, який частково є результатом трансформації верхнього сегмента нового середнього класу. Зміни в соціальній структурі суспільства, трансформували межі соціального розподілу та змінили професійні орієнтації людей працездатного віку, різко звузили середні верстви, поглибили суспільну диференціацію, посилили соціальну мобільність. Прискорилося формування нових соціальних груп, зокрема медіум-класу, адаптованих до ринкових умов.

Подолання суперечностей між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, отримання синергійного ефекту від забезпечення балансу між цими фундаментальними складовими суспільного розвитку є досягненням й підтриманням низки різноманітних балансів у різних сферах суспільного буття, в управлінні ними, зокрема й у використанні різних інструментів і моделей. Одним із таких безпосередніх інструментів є збалансований розподіл соціальної відповідальності в суспільстві, який ґрунтується на визначених принципах, формулюючи які необхідно зважати на комплексність і суперечливість організації господарської взаємодії суспільства, на множину економічних інтересів.

Процедурою узгодження інтересів учасників політики досягнення балансу розподілу соціальної відповідальності є соціальний діалог. Проте, нинішня практика його здійснення свідчить про необхідність осучаснення цієї процедури, зокрема розширення формату діалогу за рахунок залучення широкого контингенту інституцій громадянського суспільства. Потенційно дієвим інструментом зближення економічних інтересів суспільного (державного) та приватного секторів є публічно-приватне партнерство.

Перспективним видається запровадження моделі суспільної комунікації для розподілу соціальної відповідальності на основі концепції “розумної” громади (*smart*-громади), зокрема ініціювання, здійснення та координація заходів соціальної політики за моделлю, що передбачає залучення до управління соціальною і гуманітарною сферою широкого спектра зацікавлених суб’єктів. Однак вітчизняний досвід функціонування “розумних” громад поки що недостатньою мірою враховує їхній соціально-економічний потенціал та можливий конструктивний вплив на процес інституціоналізації соціальної відповідальності.

Особливої уваги суспільства потребують соціально вразливі групи населення, зокрема внутрішньо переміщені особи. Найбільш гострими соціально-економічними проблемами внутрішньо переміщених осіб в Україні є: працевлаштування відповідно до наявної кваліфікації та можливість отримати гідний заробіток; забезпечення власним, соціальним чи орендованим житлом (останнє пов’язане, головним чином, із високою вартістю оренди); поширення бідності; відшкодування вартості втраченого внаслідок бойових дій і вимушеного переселення майна. Високий потенціал вимушених переселенців обумовлює їх можливий позитивний вплив на ситуацію в громадах вселення: збільшення людського потенціалу територіальних громад, поліпшення його якісних характеристик; збагачення потенціалу малого бізнесу в громадах; збільшення інвестиційних ресурсів у розвиток територій переміщення за рахунок як фінансів самих внутрішньо переміщених осіб, так і залучених коштів донорів для вирішення проблем вимушених переселенців; збільшення внутрішнього попиту на регіональних та місцевих ринках за рахунок споживчих витрат переселенців, що сприяє розвитку національного і місцевого виробництва. Для підтримки підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб необхідно запровадити низку цільових програм, які передбачатимуть широкі можливості отримання кредитів на розвиток бізнесу, компенсації ставок по кредитах комерційних банків, пільгову оренду приміщень і основних фондів, забезпечення маркетингової підтримки, гарантії збуту. Базові сфери життєдіяльності переселенців у громадах вселення є основою безпечного захищеного простору, перспективних напрямів залучення взаємодії інститутів громадянського суспільства.

Визначальною умовою розвитку України є збалансована державна економічна політика, реалізація якої забезпечується різноманітними правовими засобами. Їх основу має скласти принцип справедливості як підґрунтя для затвердження в Україні засад правового господарського порядку. Попри наявність в економічній системі держави правових передумов утвердження принципу справедливості, доводиться констатувати низький рівень його реального впровадження.

Система оподаткування доходів громадян в Україні побудована на засадах пропорційності, коли ставка податку в переважній більшості ви-

падків не корелює з рівнем оподатковуваного доходу. Такий законодавчий підхід не відповідає принципу справедливості. Вітчизняна податкова політика не сприймає переваг прогресивної системи оподаткування, поширеної у більшості країн Європейського Союзу. Принцип соціальної справедливості, який передбачено податковим законодавством України, доцільно застосовувати до фізичних осіб, а у господарській діяльності є сенс передбачити принцип справедливого оподаткування господарської діяльності, завдяки якому є можливість збалансувати публічні та приватні інтереси.

Порушення принципу справедливості у банківському секторі економіки призводить до перекидання результатів нерациональних і деструктивних для сталого розвитку країни дій представників великого бізнесу, а отже і фінансового тягаря, на народ України. Вказані зобов'язання держави створюють значне навантаження на витратну частину Державного бюджету України поточного року та майбутніх років.

У зв'язку з цим доцільним є внесення змін до Конституції України, які передбачатимуть, що Президент України обов'язково призначає референдум у випадку створення рішеннями органів державної влади додаткових фінансових зобов'язань, які складають певну відсоткову величину від витрат державного бюджету України на поточний рік та найближчі три роки.

Актуалізується питання напрацювання тих елементів правового механізму, які мають сприяти утвердженню принципу справедливості з метою захисту інтересів народу України в економічних питаннях, а саме:

- зміна підходів до правотворчої роботи та методології підготовки нормативно-правових актів, що має відбуватися через призму принципу справедливості з обов'язковим проведенням науково-правової експертизи усіх проєктів;
- експертне оцінювання ступеня дотримання принципу справедливості з наведенням відповідних прогностичних показників має бути визнано обов'язковою позицією пояснювальних записок до проєктів нормативно-правових актів із закріпленням цієї вимоги у регламентах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості має істотне значення для конструювання оптимальної моделі міграційної політики. Досвід країн, орієнтованих на соціально-демократичні цінності, доводить, що певний перерозподіл із метою вирівнювання доходів, надання соціальних гарантій, створення умов для розвитку підприємництва тощо уповільнюють міграційні процеси в країні і, як наслідок, справляють позитивний вплив на її економічний розвиток.

Формуванню збалансованості економічної ефективності та соціальної справедливості в промисловості України сприятиме виважена промислова політика, спрямована на модернізацію, підтримання та стимулювання державними інструментами ефективного й справедливого розподілу ресурсів, компенсацію недоліків ринкового механізму.

Недосконалість соціальної системи не тільки формує негативний соціально-психологічний клімат у суспільстві, провокує недовіру до всіх гілок влади і політичних акторів, а отже, і соціальний нігілізм, а й руйнує джерела відновлення економіки, пов'язані з трудовою поведінкою населення. Важливим інструментом реалізації соціальної політики й соціальних пріоритетів є система соціальних стандартів і гарантій населенню України, передбачених у відповідному стратегічному документі.

Надмірна соціальна стратифікація, зокрема формування невеликої групи багатих (власників великих підприємств, топ-менеджерів тощо) і численної групи бідних неминує провокує соціальну напруженість. Вона посилюється нехтуванням власниками підприємств інтересів найманих працівників, безконтрольністю тінізації економічних процесів і доходів. Відсутність адекватного розуміння діалектики економічного і соціального розвитку представниками бізнесу й влади стримує їх гармонізацію.

Стратегії та програми економічного розвитку недостатньо враховують інтереси стейкхолдерів, виконавців, не передбачають інвестування не тільки в робочі місця, технології, обладнання, а й у формування толерантності тих, для кого вони призначені. Можливості розв'язання зазначених проблем безпосередньо пов'язані із професіоналізацією менеджменту на всіх рівнях управління життєдіяльністю суспільства.

Бурхлива глобалізація, яку переживає сучасний світ, продукує нові передумови функціонування регіональної економіки, зокрема визначає коридор пошуку можливих, навіть альтернативних, стратегій розвитку регіональних ринків праці. Окремими їх елементами є прикордонні ринки праці, кожний із яких має ознаки складної динамічної системи економічних відносин зі специфічними складовими та взаємозв'язками. Розвиток прикордонних ринків праці може бути описаний за допомогою двох видів динамічних моделей: оптимізаційних (вибору найкращого варіанта, найбільш раціонального рішення залежно від критерію оптимальності) і рівноважних (забезпечення збалансованості системи виходячи з дотримання "рівноважності" траєкторії руху робочої сили на ринку праці). Наразі розвиток прикордонних ринків праці в Україні відбувається під впливом низки різноманітних чинників: глобалізації, поширення цифрових технологій, транскордонної співпраці, освітньої інфраструктури, туризму, гібридної війни, міграцій, тіньової зайнятості, сучасної соціально-політичної, економічної, культурно-релігійної ситуації в інших краї-

нах тощо. Внаслідок високої міграційної активності населення та нових форм організації праці посилилася асиметрія у структурі залучення у виробничий процес усіх видів ресурсів, не відбувається створення додаткової вартості, люди інвестують зароблені кошти здебільшого у дві сфери економіки — освіту та будівництво, змінюється мотивація зайнятості, зростає дефіцит робочої сили. Основна небезпека полягає у посиленні успадкованої нерівності населення саме на регіональному рівні.

Підґрунтям для формування суспільних відносин на засадах довіри, дотримання прав людини, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища тощо є концепція сталого людського розвитку, що передбачає досягнення балансу між економічним, соціальним та природним середовищем на принципах справедливості, рівності й розширення вибору для забезпечення справедливого, багатого і придатного для життя світу. Основними принципами, покладеними в основу побудови моделі реалізації політики і механізмів досягнення Цілей сталого розвитку, визначено цілепокладання, системність, комплексність, альтернативність, безперервність, гнучкість, етапність розроблення та виокремлення універсальних механізмів для досягнення всіх цілей, а також специфічних, потрібних для вирішення конкретних проблем, або застосовних до певних груп населення чи територій. Серед універсальних механізмів визначено нормативно-правове забезпечення — правові механізми, що існують на національному та міжнародному рівнях і можуть бути обов'язковими (примусовими) або добровільними. Державні гарантії, рівні яких визначаються на підставі державних соціальних стандартів, встановлених законами, іншими нормативно-правовими актами, соціальних норм і нормативів. Економічні механізми, що діють через економічні інтереси як усвідомлені матеріальні потреби людей, складаються з комплексу економічних способів, методів, важелів, нормативів, показників, цільових програм, програм соціальної підтримки вразливих категорій населення, освітніх програм, інформаційних кампаній, спрямованих до цільової аудиторії, інформаційно-комунікаційних технологій, соціального діалогу, публічно-приватного партнерства тощо. Використання адекватних механізмів як запоруки успішної реалізації політики сталого розвитку передбачає здійснення моніторингу їх функціонування та досягнення визначених цілей — безперервного спостереження за станом запровадження певних заходів та постійного оцінювання їхніх наслідків. На основі отриманих результатів здійснюється оцінка ступеня результативності певних заходів, зіставлення отриманих результатів з цільовими індикаторами, а також, у разі потреби, їх коригування.

Ефективне застосування інформаційно-комунікаційних технологій як універсального механізму є невід'ємною складовою цілей сталого розвитку. Лише значне підвищення рівня інформатизації суспільства, послі-

довні зміни та впровадження нових технологій у всіх сферах життєдіяльності суспільства дозволять гармонічно і ефективно перейти до нового рівня його розвитку — інформаційного суспільства. Створення відкритого для всіх інформаційного суспільства потребує нових форм партнерства і співробітництва між державними органами та іншими стейкхолдерами — приватним сектором, громадянським суспільством, міжнародними організаціями.

Важко переоцінити роль і значення територіальної громади в процесі якісної трансформації життя пересічних громадян, спираючись на настанови, сформульовані у Цілях сталого розвитку. Аналіз цілей, які найбільш ефективно може абсорбувати місцевий рівень, дає змогу виокремити ряд найактуальніших напрямів для запровадження у місцевих громадах:

- подолання бідності, надання соціальних послуг у громаді, соціальна робота у громаді, поліпшення і вирівнювання умов життя;
- доступне житло, соціальне житло та відповідні програми розширення доступності житла (іпотека, кредитування придбання житла, цільове сприяння деяким категоріям населення, масове будівництво доступного житла, створення муніципального житлового фонду соціального житла);
- сталий розвиток міст і громад (розробка і дотримання генерального плану розвитку поселення);
- енергоефективність та екологічність будівель і споруд, інженерних мереж (ремонт, реновація будівель і споруд, інженерних мереж, запровадження принципів зеленого будівництва для спорудження новобудов; зелені, енергоефективні та екологічні технології для приватного житлового будівництва; спеціальні кредитні програми задля підвищення тепло-, енергоефективності і екологічності будівель); локальні рішення в сфері енергетики (сонячна і вітрова електрогенерація, використання теплових насосів та інших гібридних установок опалення і постачання гарячої води (сонячні колектори, гібриди: сонячний колектор та сонячна батарея, тепловий насос та газовий / твердопаливний котел);
- відповідальне споживання та виробництво (врахування енергоємності процесу переробки і доставки продуктів харчування — споживання локальних харчових продуктів; урахування енергоємності використання різних видів транспорту та інфраструктури, у тому числі оптимізація логістики щоденних переміщень громадянина через надання переваги найкоротшим поїздам (відмова від маятникової міграції), ренесанс велосипедів, автомобіль на прокат замість власного; запровадження моделі розумного і довготривалого споживання товарів, тобто куплена річ повинна служити якомога довше, в ідеалі — все життя людини).

Роль бізнесу у досягненні Цілей сталого розвитку є однією із ключових. Поряд із іншими суб'єктами (державою, громадами, громадянським суспільством) комерційні інституції можуть себе конструктивно проявити в контексті проблематики охорони здоров'я, забезпечення прав людини, розвитку освіти, подолання бідності, покращення екологічного стану тощо. Практична участь у роботі щодо просування та реалізації Цілей сталого розвитку несе певну вигоду і для бізнесу в аспекті іміджевих переваг, посилення ринкової присутності та конкурентоздатності, інвестиційної привабливості, досягнення соціально-економічної стабільності бізнес-процесів, налагодження діалогу зі стейкхолдерами тощо.

Реалізувати роль бізнесу покликані механізми корпоративної соціальної відповідальності, які умовно можна поділити на ті, що обмежуються безпосередньо сферою ділових відносин, і ті, що націлені на суспільний добробут загалом. Серед перших варто виокремити відповідальну корпоративну політику в оплаті праці, соціальний захист працівників, освітні програми розвитку персоналу. Друга група є різноманітнішою та охоплює корпоративні соціальні інвестиції, корпоративне громадянство, соціальне підприємництво, волонтерську роботу у громаді, партнерські механізми реалізації корпоративної соціальної відповідальності (публічно-приватне партнерство, соціальний діалог, публічно-приватно-громадські альянси). Різноманітні партнерства є чи не найперспективнішими механізмами, позаяк залучають у сферу реалізації Цілей сталого розвитку низку інших суб'єктів, співпраця з якими найбільш конструктивно позначається на процесах соціалізації бізнесу. Серед таких суб'єктів — інститути громадянського суспільства, що активно розвиваються в Україні та поступово завойовують статус повноцінного партнера для бізнесу у справі забезпечення сталого розвитку.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Економічна ефективність
vs
соціальна справедливість:
пріоритети розвитку України
на етапі подолання кризи**

Колективна монографія

Дослідження виконав авторський колектив під керівництвом
академіка НАН України, доктора економічних наук, професора
Е.М. Лібанової

Редактор Радченко А.І.

Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки Тілікіної Н.В.

Підп. до друку 16.12.2019 р. Формат 60 × 84/16
Папір офс. Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 24,78. Ум. друк. арк. 20,34.
Тираж 300 прим. Замовл. № 2674

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
Україна, 01032, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60.
тел. (044) 486-62-38; e-mail: demography@idss.org.ua
<http://www.idss.org.ua>

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції серії ДК № 1997 від 29.10.2004 р.

Виготівник «Сочінський»
20300, м. Умань, вул. Тищика, 18/19
тел.: (04744) 4-64-88, 4-67-77
e-mail: vizavi008@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 2521 від 08.06.2006 р.

