

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи
Національна академія наук України
Інститут Українсько-Польської співпраці

**ТРАНСФОРМАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В КОНТЕКСТІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ**

2015

УДК 330.342.146
ББК 65.9(4Укр)-31 + 65.9(4Укр)49
Т65

Рецензенти:

Л.С. Лісогор, д.е.н., проф., завідувач відділу соціальних проблем ринку праці Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України;

Т.А. Заяць, д.е.н., проф., завідувач відділу проблем соціального капіталу Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України;

О.О. Охріменко, д.е.н., проф., кафедри міжнародної економіки факультету менеджменту та маркетингу Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

Затверджено до друку вченою радою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України (протокол № 22 від 19 грудня 2014 р.)

Т65 Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку : кол. моногр. / В.М. Новіков, Н.М. Дєєва, І.С. Каленюк [та ін.] ; за наук. ред. д.е.н., проф. В.М. Новікова, д.е.н., проф. З.С. Сіройча. — Вінниця: ПП Балюк І. Б., 2015. — 384 с.

ISBN 978-966-7539-02-3

У монографії соціальну інфраструктуру розглянуто з позицій формування цілісного соціально орієнтованого механізму розвитку, що охоплює галузеві і гуманітарні аспекти. Особливість такого підходу полягає в тому, що переважна увага звернена до інноваційних механізмів функціонування соціальної інфраструктури, подолання регіональних відмінностей у забезпеченні населення соціально важливими послугами, впровадження сучасних креативних практик їх надання. Логіка дослідження ґрунтується на людиноцентричній парадигмі суспільного розвитку, сучасному концептуальному підході до місцевого самоврядування, методології програмно-цільового бюджетного планування, принципах соціальної справедливості і соціального менеджменту.

Науково-аналітичні висновки сконцентровані на удосконаленні міжбюджетних відносин, економіки освіти, охорони здоров'я, туризму і рекреації, інститутів забезпечення населення житлом.

УДК 330.342.146
ББК 65.9(4Укр)-31 + 65.9(4Укр)49

ISBN 978-966-7539-02-3

© Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2015

ЗМІСТ

Стор.

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ОСНОВИ МЕХАНІЗМУ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ	7
1.1.Парадигма розвитку та функціонування соціальної інфраструктури.....	7
1.2. Пріоритети механізму розвитку соціальної інфраструктури в контексті нової парадигми її функціонування	21
РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНА КОМПОНЕНТА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ	33
2.1. Суспільство і суспільні відносини.....	35
2.2. Власність та справедливість.....	39
2.3. Соціальна інфраструктура.....	46
2.4. Потенціал соціалізації.....	50
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	58
3.1. Фінансові засади забезпечення гуманітарного розвитку.....	58
3.2.Удосконалення бюджетування як головне завдання стабілізації функціонування соціальної інфраструктури	81
3.2.1 Міжнародний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування.....	89
3.2.2. Управління державними фінансами за допомогою програмно-цільового бюджетування.....	93
3.2.3. Особливості фінансування бюджетних витрат.....	95
3.2.4. Формування системи показників для забезпечення процесів бюджетування.....	96
3.2.5. Типи програмно-цільового управління бюджетними фінансами.....	99
РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ	112
РОЗДІЛ 5. РОЛЬ ОСВІТИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ	140
5.1. Місце освіти в концепції гуманітарного розвитку	140
5.2.Соціальна мобільність: сутність та роль освіти.....	148
5.3. Сучасні тенденції соціальної мобільності.....	154

РОЗДІЛ 6. ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ	165
6.1.Зменшення нерівності у доступі населення до соціально важливих послуг.	165
6.2. Розвиток соціального...менеджменту.....	175
6.3. Гуманітарний розвиток регіонів	191
РОЗДІЛ 7. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА БУДІВНИЦТВА ЖИТЛА.....	208
7.1. Імперативи та шляхи реформування житлово-комунальної сфери.....	208
7.2.Удосконалення фінансування житлового будівництва.....	215
7.3. Реалізація суспільно необхідних потреб населення в контексті стратегічних напрямів гуманітарного розвитку.....	223
РОЗДІЛ 8.СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНИЙ ТА РЕКРЕАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК.....	248
8.1. Стан і проблеми трансформації сфери культури	248
8.2. Трансформація туристичного обслуговування населення	274
8.3. Роль міжнародних чинників у розвитку національного туризму .	294
РОЗДІЛ 9. ІНВЕСТИЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	299
РОЗДІЛ 10. ПРОГНОЗУВАННЯ ПОПИТУ НАСЕЛЕННЯ НА ПОСЛУГИ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	320
10.1. Динаміка і структура витрат населення на споживання платних послуг	321
10.2. Особливості прогнозування платоспроможного попиту на платні послуги	337
10. 3. Прогнозування споживання платних послуг освіти та охорони здоров'я	346
РОЗДІЛ 11. СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ:СУТНІСТЬ ТА ОЦІНКА.....	354
11.1. Досягнення справедливості як умова гуманітарного розвитку...	354
11.2. Проблеми оцінки рівня справедливості в суспільстві.....	363
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ.....	372

ВСТУП

У роботі розвивається концепція трансформації соціальної інфраструктури для вирішення актуальних проблем соціогуманітарного розвитку. Останнім часом ця проблема почала цікавити вчених. Йдеться про один із головних соціальних ресурсів, без якого неможливе суспільне й економічне життя країни. Соціогуманітарний розвиток – це процес, який є наслідком і причиною реформування економіки України.

Наукове дослідження соціогуманітарного розвитку поки залишається поза увагою економістів і соціологів. Тому завданням учених стає оцінка його як наукового поняття, поки в економіко-соціальних працях домінує кількісний підхід до аналізу соціогуманітарного розвитку. Проте інтерпретація даних, отриманих на основі кількісних оцінок, не відображає багатьох важливих аспектів реального життя, і тому їх не можна вважати достатніми для адекватного аналізу соціогуманітарних процесів і явищ. Кількісний підхід до вивчення соціогуманітарних питань обмежений, оскільки не враховує інтелектуальні, психологічні, емоційні аспекти, які впливають на поведінку населення.

Висновки на основі кількісних характеристик у роботі доповнені якісними. Опора на якісний аналіз надає науковій категорії значення метафори, оскільки емоції та переконання людини розпливчасті, особливо в умовах, коли порушується звичний уклад життя. Це не заважає застосуванню для такого роду процесів певних інституційних норм. Виходячи з цього, соціогуманітарний розвиток розглядається в роботі з трьох сторін – кількісних показників забезпечення гідного рівня життя, креативності потреб та справедливого розподілу благ.

Кількісний підхід представлений аналізом бюджетної політики в галузях соціальної інфраструктури, розробкою ключових напрямів оптимізації державних витрат з метою підвищення їх соціальної та економічної ефективності в галузях освіти, охорони здоров'я, культури.

Досягнення якісних цілей соціогуманітарного розвитку визначається пропозиціями раціоналізації державних і місцевих програм, спрямованих на підвищення якості освіти, медичного обслуговування, соціально-культурних послуг. Пріоритетне значення в бюджетній політиці надається застосуванню програмно-цільового методу бюджетування, завдяки чому можна не формально, а реально підвищити рівень людського капіталу. Для цього важливо здійснити перехід від системи кошторисного фінансування до системи державних замовлень (програм), який розповсюджується як на заклади соціальної інфраструктури (кінцевих бюджетотримувачів), так і на розпорядників кредитів (місцеві органи влади).

Потенціал стратегії «соціального імперативу» в галузях відтворення людського капіталу розкривається у процесі їх руху по трансформаційному

шляху. Визначаються три головних напрями функціонування та розвитку соціальної інфраструктури: нормативний, що включає проблему стандартів, регулювання та управління; гуманітарний, або дотримання принципів соціальної справедливості; соціалізаційний, який створює умови для професійної мобільності та стимулює інноваційний підхід до задоволення потреб населення.

У дослідженні стверджується, що внутрішня політика відносно соціальної інфраструктури має бути адекватною сутності соціальної держави та громадянського суспільства. Вона виражається в подоланні нерівномірного розподілу благ на всіх рівнях. Тому вивчення соціальної справедливості як категорії, що представляє цілий комплекс суспільних відносин, є важливим як в теоретичному, так і практичному сенсі.

Ці аспекти вимагають сьогодні спеціальної розробки у зв'язку з тим, що на даному рівні ідей відбуваються серйозні зміни в основі соціальної політики. Міжнародне бюро праці в 2011 р. підготувало доповідь на тему: «Нова ера соціальної справедливості», лейтмотивом якої є положення, що подолання нерівномірного розподілу благ і досягнення соціальної справедливості є шляхом у майбутнє [1, с. 17, 42].

Роботу підготував колектив авторів Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи в складі к.е.н. Л.Г. Богуш (7.3), к.е.н. А.Г. Гвелесіані (розділ 9), д.е.н., проф. Н.М. Дєєвої (розділ 2), д.е.н., проф. І.С. Каленюк (розділ 5), к.е.н О.П. Корнійчука (розділ 4), к.е.н., доцента Ю.О. Карягіна (8.2, 8.3, 10.2), Т.А. Котенко (8.2), д.е.н., проф. В.М. Новікова (вступ, розділ 3, 7.1, 7.2, 10.1, 10.2, 11.1), к.е.н. В.П. Пінковської (8.1), к.т.н. В.В. Семенова (10.2, 10.3), д.е.н., проф. Л.Г. Чернюк (розділ 1), к.е.н. П.А. Швеця (розділ 6).

РОЗДІЛ І. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА МЕХАНІЗМ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

1.1. Парадигма розвитку та функціонування соціальної інфраструктури

Об'єктивні зміни в національному соціально-економічному просторі, в суспільному розвитку, що відбуваються сьогодні під впливом трансформаційних перетворень, обумовлюють корінні зміни в організації суспільства і його соціальних підсистемах, зокрема в соціальній інфраструктурі, доцільність обґрунтування оновлених методологічних підходів до дослідження, розробки прогресивних концепцій і базових її положень при формування та використанні наявних ресурсів та можливих резервів, обґрунтування перспективних діагностичних характеристик, формування парадигми розвитку і функціонування соціальної інфраструктури.

Соціальна інфраструктура охоплює ланки з обслуговування особистого споживання, організує споживання створених у матеріальному виробництві благ та виробляє власні товари і послуги. В комплексі функцій найбільше значимими є: створення умов для оптимізації демографічних процесів; відтворення робочої сили; ефективне використання працересурсного потенціалу; покращення і збереження здоров'я населення; вирішення житлових проблем; підвищення добробуту населення.

На сучасному етапі трансформації економічної системи важливо переоцінити роль і функції інфраструктури у суспільному відтворенні і її розвиток з врахуванням особливостей суспільної динаміки.

Зміни політичного, соціального і економічного простору України звузили суть уявлення національної економіки як монооб'єкту. Економіка України не монооб'єкт, а багаторегіональний організм, що функціонує на основі вертикальної (центр-регіон) і горизонтальної (міжрегіональної) взаємодії. Це нова парадигма екологічнобезпечного розвитку країни, а основний вектор розвитку – пошук єдності в регіональному багатогранні з орієнтацією на використання переваг кожного регіону і міжрегіональної кооперації, гармонію інтересів, реалізацію принципів рівних можливостей для населення, незалежно від місця проживання.

Широкомасштабні зрушення, особливо структурного характеру, в соціально- економічному розвитку обумовлюють як трансформації в організації соціальних систем, так і появу нових їх структурних елементів. в господарських структурах, оновлені підходи до вирішення назрілих проблем. Національна парадигма соціально-економічного розвитку, яка існувала донині, себе вичерпала. Формування ринкових відносин зумовлює трансформаційні процеси у всіх сферах діяльності, сприяє самоорганізації і саморегулювання розвитку регіональних соціально-економічних систем в єдиному економічному

просторі і потребує формування нової трансформаційної парадигми сучасного соціального і економічного розвитку з поєднанням інтересів регіонів із загальноекономічними, вписуючись в ринкову ідеологію. Національний парадигми притаманний трансформаційно-системний характер.

Парадигма загалом є строгою науковою теорією, яка вміщується і відображається і в системі понять, що виражає суттєві риси дійсності, це - модель постановки проблеми і її вирішення в певному часовому періоді.

В перекладі з грецької мови парадигма це приклад, взірець, а також сукупність поглядів і методів наукового дослідження. Його синонімами є цілісність, природність, органічність світовідчуття і світогляду. Парадигма в методології науки це – сукупність цінностей, методів, підходів, технологічних навичок і засобів, прийнятих в науковій спільноті в рамках загальноутверджених наукових традицій у відповідний період часу. В цілому парадигма є сукупністю теоретичних і методологічних положень, прийнятих науковим співтовариством на певному етапі розвитку науки і використовуваних в якості моделі, стандарту для наукового дослідження, інтерпретація оцінки і систематизації наукових знань для зміни гіпотез і вирішення задач, що виникають в процесі наукового пізнання. Іншими словами парадигма це модель постановки проблеми, прийнята в якості взірця для вирішення дослідницьких задач, панівний спосіб мислення, виражений в деякій завершеності і відносній узгодженості поглядів на оточуючі явища [2].

Визначенню та формуванню парадигми приділялась значна увага в наукових дослідженнях. Дж. Баркер парадигму розглядає як систему поглядів і уявлень, в рамках яких ми сприймаємо навколишній світ і передбачаємо його поведінку у майбутньому. Оскільки світ постійно змінюється, змінюються правила, які добре працювали в минулому, але можуть стати гальмом для подальшого розвитку, тому необхідним є розкриття сутності нової парадигми, важливо своєчасно помітити її зародження і знайти застосування їй та вибрати самий ефективний і результативний образ дії [3].

В системі парадигматичних характеристик важливим є процес зміни парадигми. Зміна парадигми – термін, який вперше ведений істориком науки Т.Куном в книзі «Структура научных революций» (1962г.) для опису змін базових посилань в рамках провідної теорії науки. Згідно Т.Куну, наукова революція відбувається тоді, коли виявляються аномалії, які неможливо пояснити з допомогою універсально прийнятої парадигми, в рамках якої до цього моменту відбувався науковий прогрес. Парадигму можна визначити також як короткий опис (компактна структура) основних понять, припущень, пропозицій, процедур і проблем в певних самостійних сферах знань чи теоретичних підходах. Парадигма це стійко встановленні положення науки, які набули значення незаперечних керівних засад пізнання. Парадигма – сукупність уявлень, законів, принципів, які сприймає і підтримує науковий світ. Це сукупність фундаментальних наукових установок, уявлень та термінів, які приймає і розділяє суспільство в певний історичний період, а також жорсткі

рамки, схема чого-небудь. Це сукупність стійких і загально значимих норм, методів, схем наукової діяльності, які передбачають єдність в розумінні теорії.

Загальноприйнята парадигма визначає не знання всього, а лише сутність знання, необхідне для забезпечення еволюційної діяльності особистості і соціальної діяльності.

Базуючись на економічній спадщині Л. Мізеса, Ф.Хаяка, Й. Шумпертера, В.Ойкена стосовно розуміння поняття системна парадигма, угорський економіст Я.Корнаї припустив можливість більш широкого задіяння даного поняття та більш широкого його розуміння, допускаючи реальне існування альтернативних парадигм. Так як парадигма є певним набором апріорних переконань, цінностей, фундаментальних установок про природу економічних законів і знань, то порівняно з інертним типом мислення при дослідженні нових процесів в економіці перехідного періоду альтернативні парадигми відіграють здебільшого конструктивнішу і прогресивнішу роль в опрацюванні пропозицій, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин [4]. Після завершення перехідного етапу національної економіки альтернативні від них парадигми трансформаційних процесів можуть отримати нові вектори розвитку. Довготривалість національної парадигми можна пояснити законом Самуельсона-Ле Швательє, який в перенесенні на економіку свідчить, що економічна система, відчуваючи зовнішній вплив, протидіє йому, намагаючись зберегти попередній стан. Одночасово, коли властивості адаптованості вичерпані, то система прагне зберегти свої властивості і природу процесів, що відбувається шляхом самоорганізації як процесу створення, відтворення та вдосконалення складних динамічних систем [5].

Останнім часом спостерігається зміцнення ваги регіональних економічних об'єднань, асоціацій, орієнтованих на виробництво товарів народного споживання та побутового обслуговування. Збільшення доходів населення сприяло підвищенню його платоспроможного попиту та зростанню підприємств, орієнтованих на споживчий ринок – харчові товари та сфера послуг, специфіка яких полягає у чіткій прив'язці до інфраструктури окремих регіонів. Це сприяло формуванню на регіональному рівні власних моделей виживання і розвитку, які базуються на використанні місцевого ресурсного потенціалу і особливостях територій як прояву певного рівня самоорганізації. Самоорганізація в залежності від внутрішніх чинників передбачає радикальну перебудову структурних компонентів регіональної економіки, зокрема соціальної сфери, як прояв трансформаційної динаміки і формування своєрідної парадигми розвитку.

При дослідженні проблем соціальної інфраструктури варто пам'ятати, що держава не єдина економічна одиниця без внутрішньої диференціації, а багаторівнева регіональна модель як сукупність регіональних економік і відповідних управлінських структур, розвиток яких базується на врахуванні потреб місцевої економіки, самоорганізації регіонів як процесу створення, відтворення та вдосконалення складних динамічних структур. Якщо поглянути

на національну економіку через призму регіональних систем, через регіональну парадигму розвитку, то стає зрозумілим, що національна економіка складає сукупність економік регіонів, сукупність регіональних соціально-економічних систем з диференціацією їх розвитку з просторовим облаштуванням країни як синтезу місцевої, регіональної, міжрегіональної та національної економіки в рамках спільного ринку [5].

Сукупність економічних і соціальних реформ пострадянського періоду сформували принципово нову, нестійку і довгочасову систему територіальної організації усіх сторін життєдіяльності, яка безперервно трансформується. Відбувається об'єктивно обумовлений, масштабний перехід до нової просторової економіки, нової соціальної системи та системи розселення, до нової структури відносин між центром і регіоном, органами державного і місцевого самоврядування, органами влади і господарюючими суб'єктами. Цей перехід супроводжується територіальною локалізацією, дисперсністю, центротенденцією, посиленням проявів соціальної та економічної активності, диференціацією параметрів економіки і соціальної сфери регіонів. Розширення господарських зв'язків відбувається з врахуванням ринкової вигоди і в інтересах великих корпорацій, а потенціал місцевих ринків залишається поки що невисоким. Нових якостей набуває процес регіоналізації соціального розвитку, зокрема і соціальної інфраструктури.

Сукупність економічних і соціальних реформ пострадянського періоду сформували принципово нову, нестійку і довгочасову систему територіальної організації усіх сторін життєдіяльності, яка безперервно трансформується. Відбувається об'єктивно обумовлений, масштабний перехід до нової просторової економіки, нової соціальної системи та системи розселення, до нової структури відносин між центром і регіоном, органами державного і місцевого самоврядування, органами влади і господарюючими суб'єктами. Цей перехід супроводжується територіальною локалізацією, дисперсністю, центротенденцією, посиленням проявів соціальної та економічної активності, диференціацією параметрів економіки і соціальної сфери регіонів. Розширення господарських зв'язків відбувається з врахуванням ринкової вигоди і в інтересах великих корпорацій, а потенціал місцевих ринків залишається поки що невисоким. Нових якостей набуває процес регіоналізації соціального розвитку, зокрема і соціальної інфраструктури.

Вирішення проблем трансформації соціальної сфери на основі реорганізації основних блоків соціальної інфраструктури, формування системи забезпечення її результативності на засадах реалізації інноваційно спрямованої моделі економічного зростання потребує розробки напрямів її подальшого розвитку на основі обґрунтування концептуальних засад та методичних прикладних аспектів її функціонування.

В свою чергу формування ринкових відносин зумовлює трансформаційні процеси у всіх сферах економічної діяльності, зокрема в системах соціального характеру, сприяє самоорганізації і саморегулювання розвитку регіональних

систем в міжрегіональному просторі і потребує формування нової трансформаційної конкурентно-паритетної парадигми сучасного розвитку та територіальної організації соціальної сфери з поєднанням інтересів регіонів із загальноекономічними.

Дослідження передумов, чинників, принципів формування системи соціальної інфраструктури дали можливість сформувати парадигму її розвитку, базуючись на сучасній парадигмі регіонального розвитку України.

Конкурентну парадигму формування та розвитку соціальної інфраструктури ми визначили як концептуальну ідею, схему і модель процесу взаємоузгодженої побудови комплексного та динамічного розвитку його суб'єктів і організацій всіх форм власності, які здійснюють свою діяльність на основі внутрішньої і зовнішньої конкуренції з організаціями підприємницької діяльності на умовах рівноцінних цілей, партнерства, обов'язків і відповідальності. Схема конкурентно-паритетної парадигма досліджуваного процесу з визначенням передумов і факторів її формування, функцій, складових атрибутів та базових положень, методів і заходів її реалізації в напрямі удосконалення розвитку та територіальної організації соціальної інфраструктури представлена на рис. 1.1.

До основних передумов і факторів побудови парадигми розвитку та територіальної організації соціальної інфраструктури відносяться, насамперед, особливості зростаючих процесів глобалізації та регіоналізації, геополітичне положення, стабільність соціально-економічного розвитку, а також природоресурсні, економічні, демографічні, екологічні та соціальні чинники, структурні зрушення, зміни системи управління і зростання міжгалузевої та міжрегіональної інтеграції.

Вузловими положеннями, атрибутами парадигми розвитку та організації соціальної інфраструктури є розширення державно-приватного партнерства в основних її сферах і підрозділах, забезпечення інтеграції суб'єктів комплексу з іншими видами господарської діяльності, регулятивний вплив держави на всіх етапах їх розвитку, поєднання державного регулювання і ринкових механізмів саморегулювання.

Ключова функція, приналежна парадигмі, виражається в оптимізації територіальної структури та просторової організації соціальної інфраструктури, розширенні інвестиційно-інноваційної діяльності у всіх сферах інфраструктурного комплексу, поглибленні зв'язків комплексу з іншими сферами діяльності, формуванні нових прогресивних форм організації та виробництва та наданні послуг, розробці стратегічних напрямів перспективного її розвитку.

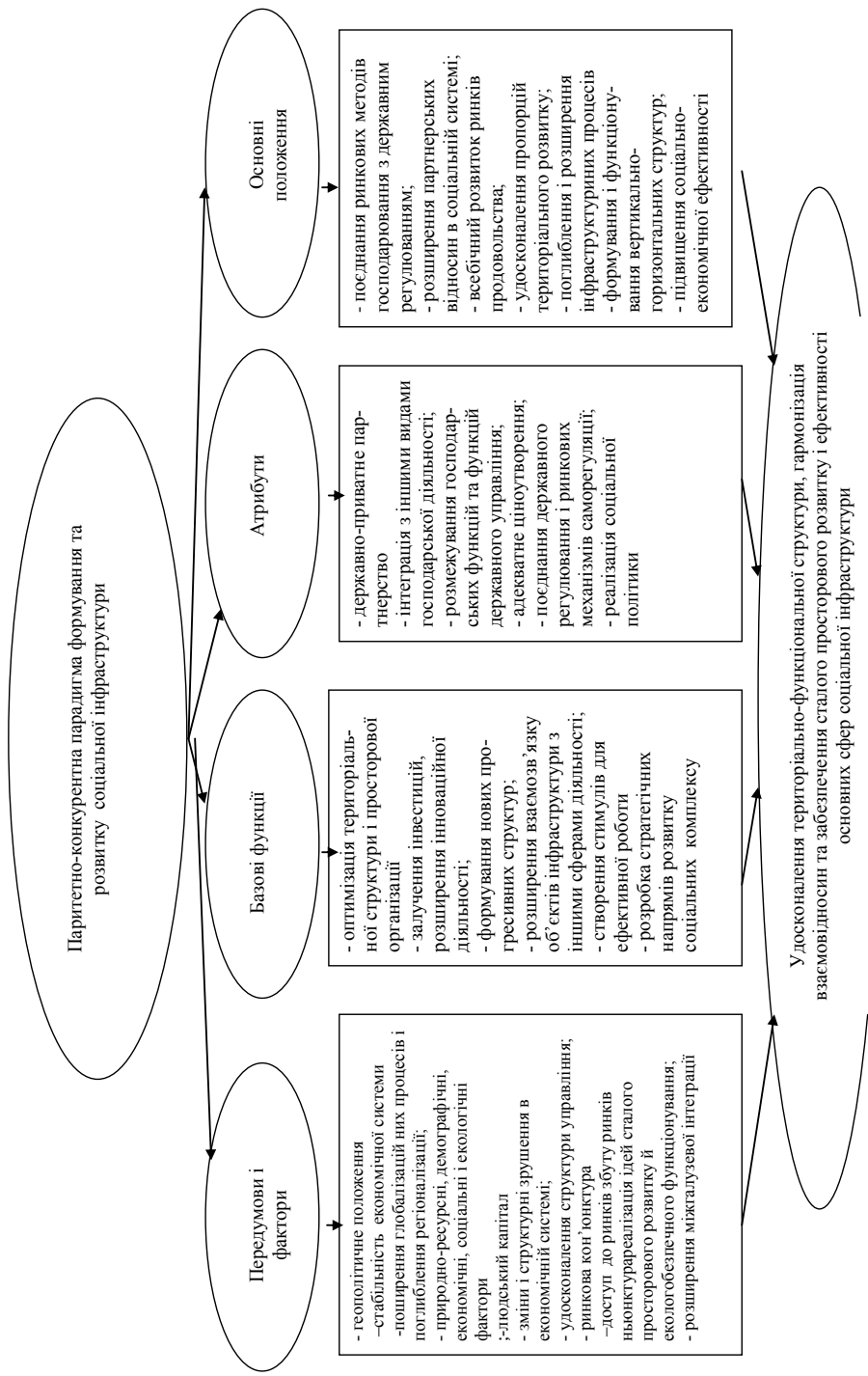


Рис. 1.1. Узагальнена схема паритетно-конкурентної парадигми розвитку соціальної інфраструктури

Конкурентно-паритетна парадигма розвитку та системної територіальної організації соціальної інфраструктури передбачає комплексний та динамічний розвиток його підприємств і організацій всіх форм власності на основі конкуренції, на умовах рівних прав та паритетних відносин з вектором на гуманізацію суспільного розвитку.

До основних її положень в умовах розширення ринкового механізму господарювання можна віднести: гнучке поєднання ринкових методів господарювання з державним регулюванням; формування та функціонування новоутворених господарюючих суб'єктів як відкритих соціально орієнтованих систем; дотримання балансу інтересів суб'єктів ринку та споживачів їх продукції; подальший розвиток партнерських відносин між різними видами діяльності; реалізація механізму адекватного ціноутворення; регулювання питань представництва сторін у системі взаємовідносин.

В процесі розвитку соціальної інфраструктури згідно парадигми територіальної його організації в контексті сучасної парадигми регіонального розвитку інфраструктурний потенціал та специфіка інфраструктурних відносин зумовлюють основи функціонування її регіональних ланок у тих формах і тими методами, які визначаються особливостями інфраструктурного виробництва. Звідси можливість функціонування в їх межах різних форм власності і організацій виробництва та надання послуг, об'єктивність існування і важливість соціально-економічної, територіальної та організаційної структури.

Формування конкурентно-паритетної парадигми розвитку та організації соціальної інфраструктури базувалось на врахуванні як складового її елементу значного кола наукових методів дослідження, зокрема використовувались: монографічний, історичний, абстрактно-логічний, економіко-статичний, системно-комплексного та системно-структурного аналізу, структуризації, економіко-математичного моделювання, факторного аналізу, логічного аналізу та порівняння, індексного і порівняльного аналізу, аналізу та синтезу, причинно-наслідкового зв'язку, балансового та нормативного, розрахунково-конструктивного, економічного та програмно-цільового прогнозування, програмування, метод систематизації, структурних цілей, експертних оцінок.

Основними методами дослідження соціальної інфраструктури загальноекономічного характеру є: системний; структурно-функціональний; компаративний; історичний; нормативний; інституціональний; функціональний; моделювання гуманітарних процесів.

При формуванні та реалізації парадигми розвитку соціальної інфраструктури варто використовуваний широкий спектр методів наукових дослідженнях об'єднати в три групи: загальнонаукові, економіко-гуманітарні і спеціально-наукові. У першому випадку мова йде про такі методи, як індукція і дедукція, аналіз і синтез, діагноз і прогноз, визначення і класифікація, порівняння і аналогія, спостереження і експеримент, статистичний аналіз і економіко-математичне моделювання, верифікація, прогнозування. Друга група методів полягає в тому, що інструменти цього роду використовуються в

основному в соціально-гуманітарних дисциплінах і до них відносяться методи історико-порівняльного і синхронно-компаративного дослідження, аналізу документів і джерел, тести, інтерв'ю, анкетні опитування, вивчення стереотипів і традицій. Третя група методів включає прийоми, які вироблені в гуманітарній сфері - імітаційне моделювання гуманітарних ситуацій, багатомірно-статистичний, порівняльний аналіз, який здійснюється за допомогою комп'ютерної техніки.

Методи дослідження можна класифікувати за різними напрямками в залежності від поставлених цілей, зокрема: за змістом, за часом дій, за рівнем впливу, за об'єктом впливу, за параметром дій, за масштабом і напрямом дій, за способом прийняття рішень (рис. 1.2).

Соціальна інфраструктура у своєму розвитку підвладна дії економічних законів, часовим проявом дії яких є закономірності просторово-часового розвитку і функціонування складових соціальної інфраструктури, на базі яких формуються принципи. Тому у формуванні ефективного розвитку соціальної інфраструктури та обґрунтуванні пріоритетних напрямів функціонування її основних сфер важлива роль належить виявленню та виокремленню принципів, врахування та базування на яких є невід'ємною складовою розробки парадигми та стратегічних напрямів її діяльності.

Принципи в ринковій економіці являють собою основні, базові наукові положення, якими керуються в діяльності, вони є цілеспрямованою дією, наведеною на виявлення об'єктивних закономірностей розвитку продуктивних соціальних сил з врахуванням різних факторів.

Обґрунтування системи принципів в певній сфері діяльності залежить від поставлених задач, специфіки і її особливостей, загального курсу соціально-економічної політики. Основним вектором соціально-економічного розвитку країни є ефективна реалізація її людського і творчого потенціалу в контексті динамічного випереджуючого розвитку і стійкості суспільства. Саме освіта, інтелект, професійний досвід, соціальна мобільність визначаються головною складовою національного багатства та основним ресурсом подальшого розвитку.

Пріоритетність соціальної інфраструктури в умовах глобалізації та інтеграції, входження у світовий ринок господарювання потребує як врахування принципів загальноекономічного так і формулювання принципів специфічного характеру стосовно соціального розвитку (рис.1.3).

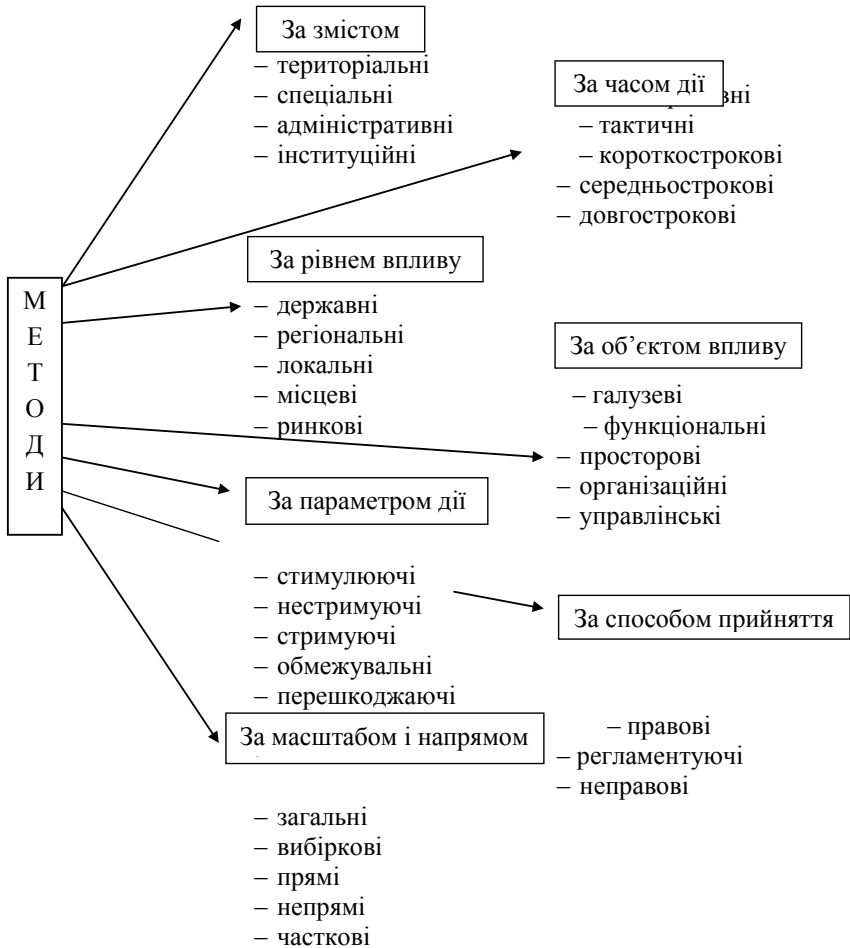


Рис. 1.2. Методи регулювання організації та розвитку соціальної інфраструктури

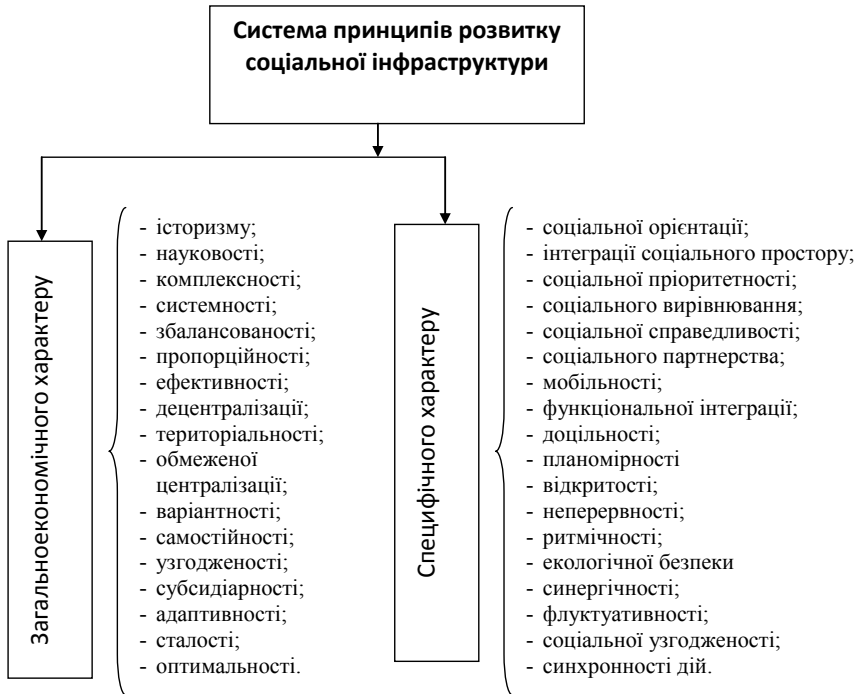


Рис. 1.3. Принципи розвитку соціальної інфраструктури

Формування та реалізація парадигми базувалось та враховувало такі принципи: раціональність та ефективність, комплексність, ресурсозбереження, законність та правова забезпеченість, збалансованість та пропорційність, системність, спеціалізація, пріоритетність, послідовність, оздоровлення екологічної ситуації, регіональна інтеграція, територіальний поділ праці, глобалізація, конкурентоспроможна локалізації виробництва, поглиблення спеціалізації та диверсифікації конкурентоспроможного виробництва, соціальна орієнтація, соціальна справедливість, соціальне партнерство, соціальне вирівнювання, інтеграція соціального простору.

Підґрунтям формування парадигми розвитку соціальної інфраструктури є застосування різноманітних методичних підходів до оцінки стану і розвитку регіональних систем, зокрема соціальних, різні процедури: застосування процесу оптимізації цільових показників (багатоцільова або оптимізація головного індикатора); використання методу інтегрування і побудови зведених

показників (з використанням рейтингових, бальних оцінок, нормованих показників); застосування компаративного аналізу як порівняння часткових чи інтегрованих показників з різними умовами, ознаками, періодами часу і т.д. (зі середньо державним еталоном; з лідером за вибіркою; зі світовим лідером; з іншими регіонами та ін.)

Щодо методик, то вони можуть включати: методику оцінки економічних умов, які впливають на розвиток соціальної інфраструктури, що дозволяє виявити особливості, пов'язані з її територіальною локалізацією; методику оцінки рівня розвитку соціальної інфраструктури на прикладі охорони здоров'я та освіти (об'єктно-галузева структура); методику оцінки доступності соціальної інфраструктури для населення регіону, яка дозволяє оцінити, наскільки розвиток соціальної інфраструктури враховує потреби і можливості людей, що проживають в регіоні.

Вирішення складних багатофакторних та багатоаспектних завдань інфраструктурного розвитку та територіальної організації соціальних структур потребує засобів їх розв'язання, причому технології розвитку та організації інфраструктурного господарства регіону мають широкий набір чи спектр застосування. Серед них варто вказати на: технологічні організації, що базуються на сценарному підході; технології управління, які включають 2 підходи – проектний і програмно-цільовий. Програмно-цільовий підхід, як інструмент регіональної політики по врегулюванню соціальних процесів розвитку регіону, включає – аналіз ситуації і рівня інфраструктурного розвитку регіону, систематизацію наявних проблем і проектів та їх вирішення; розробку концепції розвитку соціальної інфраструктури регіону – перспективне бачення його та пріоритети; розробку цільових програм.

В плані реалізації паритетно-конкурентної парадигми формування та розвитку соціальної інфраструктури важливим є становлення, формування та розвиток різних інтеграційних форм виробничо-організаційного характеру при узгодженні їх діяльності з регіональними і державними програмами. Їх діяльність сприяє концентрації матеріальних і фінансових ресурсів в пріоритетних галузях соціальної інфраструктури та дозволяє зосереджувати в таких структурах різноманітні капітали з активізації діяльності. Такими структурами є, насамперед, стратегічні альянси, сутність яких розкривається як форма співробітництва господарюючих суб'єктів на основі довгострокової угоди про взаємовигідне партнерство підприємств різних форм власності в системі соціальної інфраструктури. Стратегічні альянси успішно і активно використовують в розвинутих країнах, де вони знаходять застосування в провідних базових галузях з метою активізації інноваційної діяльності на великих промислових підприємствах, стабільна діяльність яких досягається співробітництвом між рівними партнерами - компаніями та їх узгодженою діяльністю.

Світовий досвід демонструє модель розвитку інфраструктурного господарства, що поєднує ринкову організацію та орієнтацію з врахуванням економічного інтересу з перевагами великого виробництва. Відповідна

концептуальна модель якраз і реалізується за допомогою формування різного роду інтегрованих внутрішньогалузевих і міжгалузевих фінансово-виробничих структур.

У нашій країні, на жаль, існує невеликий досвід і знання щодо використання потенціалу стратегічних альянсів, масштаб їх поширення незначний, незважаючи на високу результативність їх діяльності. Є невеликий досвід їх функціонування в машинобудівній та харчовій промисловості, де вони є основою вирішення науково-технічних проблем, використання незатребуваних ресурсів, прискорення освоєння нововведень, розвитку господарських зв'язків, розширення діяльності ринків.

Наявні труднощі формуванні і функціонуванні даних форм пов'язані насамперед з відсутністю спеціальних законів, які регламентують їх діяльність. Наразі вони формуються або на основі договірних угод – функціональні договори з утворення юридичної особи, або як угоди про участь в активах без утворення нового підприємства. Надалі важливо перейняти досвід розвинутих країн, насамперед США, країн Західної Європи, Японії в формуванні та функціонуванні стратегічних альянсів для реалізації стратегічних цілей економічного розвитку.

Згідно нової парадигми розвитку соціальної інфраструктури, де відбуваються суттєві трансформації галузево-територіальної структури, структурні зрушення знаходять відображення у розвитку нових форм просторової організації з розширенням мережі зв'язків у сферах виробництва і збуту продукції, в пошуках виходу на світові ринки. Основними пріоритетними напрямками розвитку інфраструктурного сектору є: оновлення технологічної бази на основі активізації інвестиційної діяльності; удосконалення використання інструментів фінансового ринку; підвищення інноваційної активності; удосконалення інституційної структури підприємницької та організаційно-управлінської діяльності щодо розвитку через складання угод між регіональними і центральними державними органами виконавчої влади; організація інтегрованих комплексів інноваційного типу.

Такі об'єднання є стабільно функціонуючими господарськими системами. На території України уже діє декілька видів інтегрованих структур стратегічного плану, яких нараховується більше 4 тисяч одиниць - асоціації, корпорації, консорціуми, концерни. Інтеграційні структури можуть легко змінювати свою конфігурацію, швидко реагують на зміни ринку, впливати на територіальну структуру, регіональну організацію.

Імператив перспективного розвитку соціальної інфраструктури – створення нових і підвищення дієвості сформованих спеціалізованих підприємств на основі їх інтеграції, корпоратизації, кооперування, які є перспективними у плані зростання конкурентоспроможності. Моделювання корпоративних об'єднань ґрунтується на загальних закономірностях суспільного розвитку, а зміст інфраструктурного кооперування багато в чому визначається формами і видами соціальної інфраструктури.

Інтеграційне спрямування соціально інфраструктурних підприємств ринкового типу в контексті парадигми виражається у створенні фірм, об'єднань, чи входженні у великі вертикально інтегровані структури. Створюються і розвиваються такі м'які форми інтеграції як спілки, союзи, асоціації.

Основними організаційними функціями соціальної інфраструктури та її складових в умовах формування ринкових відносин є забезпечення: можливості функціонування різних типів господарств та форм власності на засоби виробництва і результати праці; варіантності господарських рішень в напрямі структури і шляхів розвитку; найбільш повного використання ресурсів і продукції; партнерства у господарських зв'язках і формі цих зв'язків.

Діяльність сучасних інтеграційних утворень, зокрема стратегічних альянсів, кластерів, потребує державного регулювання їх діяльності, посилення фінансової підтримки місцевих бюджетів задля створення нормальних умов життєдіяльності населення.

Обґрунтування конкретно-паритетної парадигми розвитку та територіальної організації соціальної інфраструктури дало можливість визначення характеру цього процесу, його етапності та основних напрямів по складовим блокам в плані: 1 блок - проведення оцінки ситуації та стану формування та розвитку соціальної інфраструктури (визначення передумов, аналіз факторів та рівня розвитку основних її складових); 2 блок - розробка пріоритетних напрямів розвитку в двох векторах: традиційний підхід (вибір традиційних напрямів розвитку і організації, реалізація наявної стратегії розвитку; розробка експортно-орієнтованої політики розвитку; вибір традиційної моделі інфраструктурного розвитку); та перспективний підхід (розробка нової соціальної політики, інвестиційне забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, розробка інноваційної стратегії розвитку основних складових інфраструктури, побудова кластерної моделі функціонування соціальної інфраструктури); 3 блок - оцінка отриманих результатів: в традиційному підході – стабілізація показників розвитку соціально інфраструктури, в перспективному підході – зростання параметричних характеристик інфраструктури в плані підвищення інвестиційно-інноваційної активності, посилення конкурентоспроможності, підвищення рівня та добробуту життя населення на основі посилення дієвості і ефективності інфраструктурного виробництва.

Нова парадигма розвитку соціальної інфраструктури на основі використання ресурсного потенціалу в контексті сучасної парадигми регіонального розвитку повинна мати за основу зміцнення її потужності як підґрунтя для динамічних процесів інтенсифікації економічної і соціальної діяльності на інноваційній основі, підвищення ролі виробництв та розширення надання послуг, насамперед тих, які зорієнтовані на задоволення потреб широких верств населення у високоякісних товарах і послугах, а також - охорону довкілля.

Такий вектор згідно нової парадигми розвитку соціальної інфраструктури дозволяє з врахуванням загальноцивілізаційних пріоритетів суспільної демократії, сталого розвитку та міжнародної інтеграції, змістити акценти державної політики в специфіку національного соціального простору, охопити найбільш життєво важливі проблеми подолання диспропорцій в соціальному розвитку, а саме:

- удосконалення та збалансованість пропорцій як на регіональному, так і на галузевому рівнях; забезпечення дієвих структурних зрушень в соціальній сфері відповідно наявним природно-економічним та соціально-економічним передумовам;
- підвищення техніко-технологічного рівня та технічного озброєння галузей інфраструктури, оптимальне впровадження інновацій в усі сфери комплексу із забезпеченням відповідного оновлення основних засобів виробництва;
- розмежування полів діяльності економічних ринкових законів та адміністративно-правових механізмів державного розвитку, захисту населення.

Нова парадигма розвитку ринкових відносин в сфері соціальної інфраструктури вимагає відповідного рівня розвитку її взаємопов'язаних елементів, які забезпечують її цілісне функціонування. Наявні диспропорції ресурсного, кадрового і фінансового забезпечення зумовлюють необхідність формування ринків відповідних послуг як об'єктивних поєднань закономірно пов'язаних взаємовідносинам між об'єктами конкретного процесу з приводу виробництва і реалізації послуг, забезпечуючи ефективність впровадження інновацій, підвищення рівня конкурентоспроможності шляхом задіяння нових механізмів діяльності ринків задля досягнення основної мети – зростання людського капіталу країни. Це стосується, насамперед, ринку житла, ринку медичних послуг, ринку освіти і т.д.

Основними заходами парадигми є: реалізація соціально – економічних програм розвитку регіону, реалізація інвестиційних програм, підтримання іміджу регіону, запровадження інновацій та створення нових товарів і послуг, забезпечення підприємницької активності, поєднання ринкових методів господарювання з державним управлінням, дотримання балансу попиту та споживання в регіоні, реалізація ідей сталого розвитку, екологічнобезпечного функціонування.

Розробка та реалізація парадигми формування та розвитку соціальної інфраструктури забезпечить оптимізацію міжрегіональних пропорцій та просторову рівновагу в розвитку регіонів країни. Такий вектор дозволяє:

- охопити найбільш життєво важливі проблеми подолання диспропорцій в соціальному розвитку, удосконалити господарські пропорції як на регіональному, так і на галузевому рівнях;
- забезпечити дієві структурні зрушення в соціальній сфері відповідно до наявного ресурсного потенціалу та передумов соціального розвитку;

- сформувати відповідну раціональну спеціалізацію соціальної інфраструктури;
- упорядкування нормативно-правової бази господарської діяльності, посилення інтеграції в світове співтовариство.

Парадигма як загальний документ щодо удосконалення організації та розвитку соціальної інфраструктури, її функціонування, яка формує свою методологію дослідження на базі системного, специфічного та інформаційного підходів, базується на основі всеохоплюючого аналізу умов і стану розвитку суспільного комплексу країн та регіонів, обґрунтуванні перспектив, виділенні пріоритетів з індикаторами, на основі яких складатимуться програми та проекти соціального розвитку, визначатиме конкретні найближчі, середньострокові та довгострокові цілі розвитку. Такі концептуальні підходи парадигми, включаючи аналітичну, концептуальну та прогностичну стадії розвитку соціальної інфраструктури території, інфраструктурні взаємозв'язки, різні заходи по підвищенню інвестиційної привабливості соціальних сфер, ефективності соціального розвитку, а також включаючи механізми взаємодії влади і бізнесу, буде основою для узгодження цілей і спільного взаємного функціонування, прийняття вірних виважених управлінських рішень, спрямованих на забезпечення економічного зростання і покращення якості та підвищення рівню життя населення.

1.2. Пріоритети механізму розвитку соціальної інфраструктури в контексті нової парадигми її функціонування

Масштаби та напрями, функціональні орієнтири соціального розвитку та розвитку його рушійної сили - соціальної інфраструктури тісно взаємопов'язані із обґрунтуванням виважених пріоритетами їх функціонування та їх критеріальною характеристикою.

Вибір пріоритетів на основі характеристики підсистем соціальної інфраструктури для її прогнозування має враховувати і базуватись на оцінці поточного і майбутнього її розвитку як складової частини суспільного відтворення, що в значній мірі залежать від факторів та ресурсного потенціалу, їх просторової мобільності та територіальної локалізації.

Враховуючи складну за структурою й значну за масштабами систему соціальної інфраструктури, сполучення її галузевих, територіальних та управлінських характеристик, що відображають різні аспекти суспільної діяльності з виробництва та надання послуг соціального призначення в системі суспільного поділу праці, важливим є обґрунтування на основі врахування конкурентної парадигми розвитку організаційно-економічного механізму її реалізації задля розробки і вибору системи виважених пріоритетів подальшого функціонування основних її підрозділів в перспективному періоді.

Активізація використання соціального простору, підвищення якості середовища життєдіяльності людей, забезпечення екологічної рівноваги, стимулювання розвитку соціальних систем передбачає узгоджену діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, окремих суб'єктів діяльності щодо формування та зміцнення просторового каркасу території країни на основі розробки системи заходів, яка повинна базуватись на організаційно-економічному та правовому механізмі управління.

Саме організаційно-економічний механізм трансформації соціальної інфраструктури в межах соціального простору включає систему взаємозалежних важелів, методів, заходів, інструментів, функцій управління, організаційних структур впливу управлінсько-виконавчих органів на відтворювальні процеси в соціально-економічних системах.

Визначальна роль в розвитку соціальних систем регіонів на основі використання їх ресурсної бази належить системі заходів регулювання формування та використання потенціалу соціальної інфраструктури за допомогою управлінсько-організаційних, фінансово-економічних, техніко-технологічних та законодавчих важелів. Кожний з вказаних важелів має свої особливості і є складовою частиною загального механізму удосконалення використання потенціалу підгалузей соціальної інфраструктури.

Механізм удосконалення використання соціальної інфраструктури являє собою сукупність цілеспрямованих дій, які забезпечують досягнення і вдосконалення взаємозв'язків між його елементами як єдиного цілого, що складається з відносно відособлених процесів використання, відтворювання складових її елементів з метою реалізацію програми задоволення потреб суспільного виробництва і населення в послугах та досягнення відповідного рівня розвитку при одночасному збереженні ресурсного потенціалу. Організаційно-економічний механізм є способом забезпечення реалізації вимог об'єктивних законів у процесі практичної діяльності. Він визначає принципи соціально-економічного розвитку територій, орієнтуючи діяльність і поведінку суб'єктів економічного простору у напрямі реалізації визначених цілей [6].

До найбільш ефективних організаційно-економічних важелів забезпечення ефективного розвитку соціальної інфраструктури в контексті конкурентної парадигми її розвитку слід віднести інструменти економічного, техніко-технологічного, організаційного, інституційного, фінансового, управлінського, нормативно-правового та територіального характеру (рис. 1.4).

Під організаційно-економічними важелями реалізації конкурентно-паритетної парадигми розвитку соціальної інфраструктури слід розуміти взаємозалежну сукупність засобів, за допомогою яких досягаються пріоритетні цілі функціонування інфраструктурного виробництва – закріплення результатів кожного циклу відтворення, забезпечення ефективного взаємозв'язку між фінансовими ринками та ринками інфраструктури територій, відтворення якості зв'язків елементів соціальної системи та її здатності до подальшого саморозвитку.



Рис. 1.4. Основні організаційно-економічні важелі забезпечення реалізації конкурентної парадигми розвитку соціальної інфраструктури

Основними результатами впровадження організаційно-економічних важелів є підвищення активності трансформаційних процесів, удосконалення функціонально-галузевої структури соціальної інфраструктури, гармонізація розвитку її складових, зростання і зміцнення людського капіталу, зростання рівня забезпечення населення інфраструктурними послугами, зростання рівня життя та добробуту населення.

До основних економічних важелів слід віднести підвищення активності трансформаційних процесів, структурну перебудову соціальної інфраструктури, створення нового високоефективного виробництва, розширення надання послуг соціального характеру. Ефективні трансформації можливі лише за рахунок оптимізації інвестиційної діяльності, формування сприятливого інвестиційного клімату для залучення інвесторів з метою формування активної інноваційної діяльності. Саме інвестиційна діяльність сприятиме структурній перебудові з метою подальшого прогресивного підйому. Важливим є і активізація зовнішньоекономічної діяльності, підвищення дієвості експортно-імпортних операцій, входження до міжрегіональних та міжнародних організацій і формувань, посилення всіх видів міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Інвестиційно-інноваційні інструменти стимулювання розвитку соціальних систем акцентують увагу на вкладенні коштів у ліквідні високотехнологічні проекти, здатні максимально швидко принести очікуваний ефект у соціальній сфері.

Ефективний розвиток соціальної інфраструктури можливий за умови реалізації техніко-технологічних важелів, використання яких має за мету структурну і техніко-технологічну перебудову інфраструктурного виробництва на основі прискорення темпів науково-технічного прогресу. Головним їх

завданням є формування виробничо-технологічних систем сучасного (п'ятого) технологічного укладу і стимулювання їх зростання у єдності з модернізацією суміжних виробництв. Для цього необхідно: створення на базі науково-виробничого потенціалу конкурентоспроможних виробничих формувань; імпорту необхідних технологій; стимулювання швидкого розповсюдження виробництва сучасного технологічного укладу; розгортання системи підготовки кадрів відповідної кваліфікації; захист ринків збуту вітчизняної продукції від іноземної конкуренції.

Техніко-технологічні важелі є пропорційним поєднанням окремих технічних засобів безлічі видів різного устаткування. Наприклад, в соціально-економічних системах вони виражають потужності підприємства, організації галузі, за допомогою яких люди в процесі матеріального виробництва здатні виробляти продукцію та надавати послуги відповідної якості в певній кількості. Елементами технологічних важелів є предмети праці, окремі операції і процедури. Дана система є набором правил і норм, що визначають послідовність операцій в процесі матеріального або духовного виробництва і управління ними.

Законодавчі важелі забезпечують дотримання чинного законодавства та нормативно – правових актів соціального розвитку й розвитку інфраструктури при наявному ресурсному та виробничому потенціалі. Вони регулюють правові відносини суб'єктів господарювання соціальної інфраструктури, а також забезпечують відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за наслідки соціально – економічного розвитку регіону. При аналізі цих важелів слід розглядати угоди на тарифи і правила торгівлі, митну політику, нормативні акти місцевих органів влади і уряду, законодавства, кредитну політику влади, обмеження на отримання позик.

Складність реалізації нормативних важелів забезпечення соціального розвитку полягає в тому, що в Україні поки що не сформоване досконале економічне і нормативно-правове регулювання прав власності і пов'язаних з ними відносин (наприклад, оренди, концесій, застави і ін.), неврегульованим є бюджетно-податковий механізм. Як наслідок значна частина ренти не потрапляє до бюджету держави і відповідні місцеві бюджети, не використовується ні на потреби реальних суб'єктів господарювання, ні для соціально-економічного розвитку регіональних систем. Тому слід чітко визначити суб'єкти власності на різні види благ, а також механізм реалізації їх прав на різних рівнях державної влади, управління і самоврядування. Різноманіття форм власності на об'єкти ресурсного потенціалу зумовлює необхідність кардинального реформування елементів фіскальної політики держави.

Основними організаційними важелями забезпечення сталого розвитку соціальної інфраструктури виступають розробка програм, проектів, прогноз-планів, створення спільних підприємств, налагодження міжнародного товарообміну тощо, тобто реалізація тактичних планів і конкретних дій, узгоджених із довгостроковою стратегією. Тактика при цьому виступає в ролі інструменту, який сприяє впровадженню в дію перспективних намірів. До кола

тактичних завдань входять: вивчення потенційних можливостей та можливих реакцій соціальної інфраструктури відносно тактичних заходів; розробка способів тактичного впливу та найбільш ефективних засобів; здійснення тактичних заходів.

Організаційні важелі за допомогою розробки і структури управління, відповідних регіональних програм, положень та інструкцій дозволяють раціонально використовувати наявні ресурси регіону. Організаційні важелі частіше за все використовуються тоді, коли виробничий процес йде по шляху реалізації перспективних бізнес-планів, що вимагає виділення різних частин в самостійні підрозділи, коли йде масована маркетингова розвідка ринку, а структура виробництва налаштовується під ринкову кон'юнктуру і поведінку конкурентів. Інструментами організаційних механізмів виступають реорганізація підгалузей соціальної інфраструктури, позиціонування ринків і споживачів, ринкова організація управління і бізнес-планування, оперативне регулювання інфраструктурної діяльності, сертифікація і ліцензування, розробка і запровадження інформаційних технологій та маркетингової діяльності.

Соціальні інструменти в значній мірі впливають на розвиток соціальної інфраструктури, адже вони орієнтовані на підвищення соціальної культури і досягнення суспільного консенсусу щодо господарювання та можуть бути представлені інструментами морально-етичного впливу й переконання, до яких відносять освіту і виховання, доступність інформації, суспільний тиск, переговорні процеси й добровільні погодження та виступають безперечним доповненням до груп адміністративно-контрольних, правових та економічних інструментів.

Перспективними напрямками розвитку соціальних інструментів можуть бути соціальна мобілізація та соціальна звітність. Під соціальною мобілізацією розуміють процес, за допомогою якого місцеві спільноти спільно виявляють пріоритетні проблеми, аналізують їх причини та наслідки, визначають свої сильні і слабкі сторони, зовнішні можливості та загрози, проводять оцінку наявних і необхідних ресурсів, приймають рішення щодо їх ефективного використання та місцевого розвитку в цілому.

Варто враховувати, що існують об'єктивно сформовані відмінності у рівні соціально-економічного розвитку регіонів країни та територіальна соціальна неоднорідність розвитку усередині цих регіонів. Це зумовлює необхідність встановлення диференційованих територіальних пріоритетів при розробці стратегій їх подальшого розвитку. У сучасних умовах найактуальнішими функціями пріоритетів є усунення диспропорцій, що склалися, внесення прогресивних змін у структуру господарських соціальних систем, зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій, забезпечення НТП, участь у міжнародному поділі праці та ін. Щодо територіальних інструментів забезпечення сталого розвитку соціальної інфраструктури регіонів, то слід відмітити, що їх набір залежить від глибини дослідження проблем розвитку і

може здійснюватися на наступних рівнях: загальнодержавному; міжрегіональному; регіональному; внутрішньо-регіональному.

Фінансово-економічні важелі реалізації конкурентної парадигми розвитку соціальної інфраструктури реалізуються через фінансову та кредитну політику, податкову систему, ринкові механізми цін, а також державним регулюванням цін і податків. Вони об'єднують господарські і фінансові процеси й зв'язки. Аналізуючи фінансово-економічні важелі, необхідно враховувати темпи інфляції (дефляції), податкові ставки, рівень зайнятості населення, платоспроможність регіону.

До основних фінансових інструментів механізму забезпечення реалізації конкурентної парадигми розвитку соціальної інфраструктури слід віднести: податкові інструменти стимулювання розвитку; трансфертні інструменти стимулювання діяльності складових соціальної інфраструктури; сприяння інвестиційно-інноваційного стимулюванню інфраструктурного розвитку.

Сучасний стан розвитку соціальної інфраструктури регіональних систем у форматі парадигми її функціонування вимагає удосконалення бюджетного регулювання через передачу частини державних функцій місцевим органам влади, що дозволить закріпити за місцевими бюджетами необхідні фінансові ресурси. У формуванні фінансових ресурсів та забезпеченні фінансової самодостатності територій основна роль повинна відводитись збільшенню децентралізованих фінансів, тобто розвитку фінансового потенціалу діючих суб'єктів господарювання, що сприятиме зростанню дохідної частини бюджетних ресурсів.

Підвищення децентралізованих фінансів у структурі фінансових ресурсів територій можливе на основі зниження податкового навантаження на суб'єкти господарювання, широкого запровадження прискореної амортизації активної частини основних засобів виробництва, реорганізації системи оплати праці та інших заходів, які сприятимуть та заохочуватимуть суб'єкти господарювання до нагромадження власного фінансового потенціалу. Особливого значення при цьому набуває активізація механізму економічного стимулювання пільгового оподаткування діяльності, що інвестується із власних джерел і направлена на диверсифікацію виробництва, регіональне використання місцевих ресурсів, інноваційне наповнення соціального та економічного розвитку, досягнення ринкової конкурентоздатності територій.

Ключовим аспектом реалізації управлінських важелів як складових організаційно-економічного механізму є чітке регламентування втручання органів центральної влади у роботу місцевих органів влади. Першою принциповою умовою реалізації парадигми розвитку соціальної інфраструктури є регламентуючий характер державного втручання у роботу територіальних органів влади, чітке розмежування повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з делегуванням повноважень на той рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно. Це передбачає переважне використання власних

ресурсних можливостей та ресурсів регіону для забезпечення реалізації цілей інфраструктурного розвитку, а державна підтримка застосовується лише у безальтернативних випадках, коли на жодному із регіональних рівнів немає достатніх прав та ресурсів для того, щоб розв'язати ряд проблем розвитку самостійно, не вдаючись до підтримки з боку державних органів влади [7].

Розвиток регіональних інфраструктурних систем підсилює сталість економіки регіонів і підвищує інвестиційну привабливість регіонів. Приток інвестицій, у свою чергу, дозволяє успішно вирішувати регіональні проблеми інфраструктурного розвитку.

Одними із сучасних важелів забезпечення розвитку підсистем соціальної інфраструктури є інформаційні. Глибокий моніторинг стану і використання ресурсів соціальної інфраструктури, а також інфраструктурної ситуації в регіонах повинен стати передумовою для вибору механізмів, методів і інструментів реалізації парадигми її функціонування.

Всі важелі у своїй єдності складають цілісний організм удосконалення розвитку і використання складових соціальної інфраструктури в контексті парадигми її функціонування. При цьому техніко-технологічні і організаційні важелі в сукупності забезпечують і характеризують організаційно-технічну сторону розвитку і управління соціальної інфраструктури, а фінансово - економічні і законодавчі – економічний і соціальний її аспект.

Варто вказати, що окрім заходів, організаційно-економічний механізм трансформації соціальної інфраструктури і соціального простору включає систему взаємозалежних методів, функцій управління, організаційних структур впливу управлінсько-виконавчих органів на відтворювальні процеси в регіональних соціальних системах. Так як дотепер не сформований оптимальний механізм регулювання трансформації соціального простору, наявне ігнорування державою просторового аспекту соціального розвитку, що гальмувало формування такого механізму, необхідним є створення такого організаційно-економічного механізму управління інфраструктурним розвитком в системі соціального простору, який був би здатний прискорити соціально-економічне зростання в регіональних соціальних системах, їх вихід на зовнішні ринки, сприяв укріпленню внутрішнього простору країни.

До основних завдань організаційно-економічного механізму трансформації соціального простору з урахуванням політики регіонального розвитку можна віднести: удосконалення територіальної структури та раціоналізацію територіальної організації соціальної інфраструктури і соціального простору загалом з врахуванням внутрішнього і зовнішнього середовища; визначення перспективних центрів росту; оптимізацію всіх наявних потоків; активізацію міжрегіональної кооперації; посилення розвитку інфраструктурного виробництва; узгодження соціально-економічного розвитку країни з європейськими і світовими векторами.

Формування організаційно-економічного механізму інфраструктурного просторового розвитку в системі соціального і його трансформація повинні будуватись з врахуванням пріоритету довгострокових цілей, організаційного проектування, повного використання наявних ресурсів, узгодженого планування, рівноправності, нормативно-правового характеру прийняття рішень.

Вибір організаційної структури механізму розвитку соціальної інфраструктури в системі регіонального соціального простору повинен визначатись обраною стратегією з врахуванням рівня її соціально-економічного розвитку, сформованості середовища і специфіки потреб кожної просторової соціальної системи. Важливим є врахування взаємоузгодженості і взаємопов'язаності прийняття рішень, адже вибір типу відносин між суб'єктами інфраструктури в соціальному просторі зумовлює характер організації комунікації між ними, формує відповідне наповнення простору.

Загальними вимогами до формування організаційно-економічного механізму забезпечення реалізації парадигми розвитку соціальної інфраструктури в плані трансформації соціального простору є створення змістовної інституційної структури з вертикальними і горизонтальними зв'язками для функціонування ефективних дієвих процесів. Механізм забезпечення організаційно-економічних заходів регулювання просторового розвитку регіональних соціальних структур в період трансформації соціального і всього економічного простору повинен попередньо включати: 1) концепцію – наукові засади забезпечення ефективності просторового інфраструктурного розвитку; принципи і фактори взаємодії основних елементів продуктивних сил простору; концептуальні положення взаємодії основних факторів соціального розвитку; 2) напрями і способи забезпечення регулювання трансформаційних процесів соціальної інфраструктури – правовий блок, економічний, організаційний, екологічний, інформаційний блок; 3) заходи підвищення ефективності трансформації соціальної інфраструктури в систем соціального простору – оперативне регулювання, цільове програмування, просторове проектування, стратегічне планування, перспективне прогнозування; 4) реалізаційний механізм – рівні, суб'єкти, інструменти; 5) оцінку результативності організаційно-економічного механізму трансформації соціального простору та соціальної інфраструктури (рис. 1.5).

Успішність трансформації соціальної інфраструктури в системі соціального простору країни залежить від формування та реалізації напрямів забезпечення дієвості організаційно-економічного механізму цього процесу, що являє собою сукупність способів і методів його регулювання. Такий механізм включає велику кількість різнопланових заходів, які можна об'єднати в блоки - цільового, аналітичного, ресурсного, конструктивного і прогнозного характеру з спрямуванням вектору на дієвість і результативність (рис. 1.6).

Наведена класифікація багаточисельних і різнопланових заходів по блокам, які мають однофункціональне призначення, а саме – забезпечити

реалізацію нової парадигми розвитку соціальної інфраструктури та ефективність трансформації соціального простору - є найбільш узагальненою, конкретизація якої можлива на основі розробки і впровадження груп заходів більш практичного характеру – заходів економічного, технологічного, організаційного, управлінського, екологічного та просторового характеру.

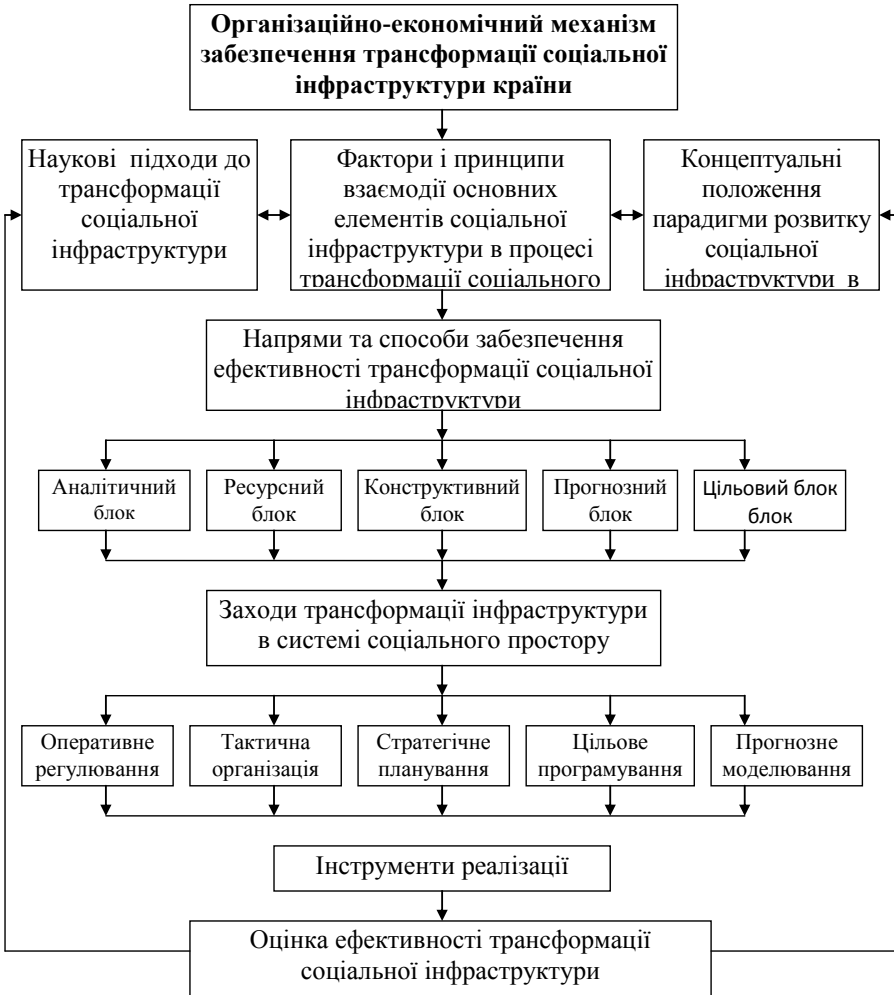


Рис. 1.5 Структура організаційно-економічного механізму трансформації соціальної інфраструктури в системі соціального простору

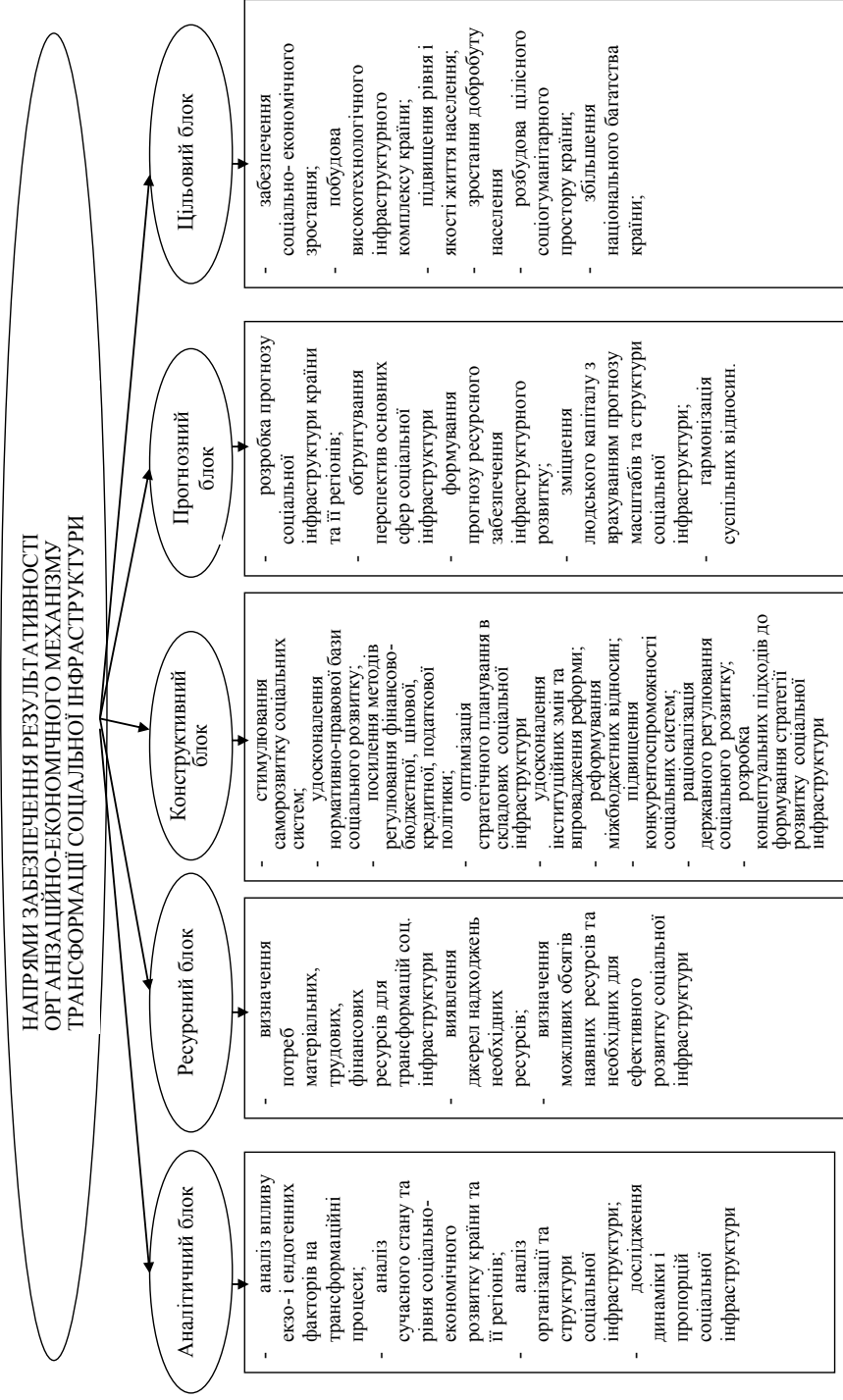


Рис. 1.6. Блок-схема основних складових системи забезпечення трансформації соціальної інфраструктури у форматі реалізації парадигми її функціонування

Поряд з організаційним важливим у формуванні парадигми розвитку соціальної інфраструктури є управлінський аспект, зокрема регіональний рівень управління, який включає соціальну сферу. Цей рівень управління має найбільшу складність і одночасно найменший ступінь практичного освоєння.

Виконання соціальних завдань органами регіонального управління ускладнює економічна ситуація в силу обмеженості бюджетів і обумовлює недостатнє задіяння традиційних методів управління економікою регіону, а прийняті програмні документи з реформування механізму управління в тому числі і соціальною сферою, є неефективними. В якості головних напрямків реформування можна визначити: реорганізацію механізму фінансування, введення нормативного порядку виділення бюджетних асигнувань; законодавче оформлення гарантованого мінімуму соціальних послуг, що надаються населенню на безкоштовній і пільговій основі, а також фінансування послуг понад гарантованого мінімуму за рахунок коштів населення і підприємств; розширення джерел фінансування соціально-культурних установ за рахунок розвитку спонсорства та комерційної діяльності самих цих установ; сприяння цьому процесу за рахунок розширення податкових пільг; розвиток недержавних форм обслуговування.

Основними організаційними функціями соціальної інфраструктури та її складових в умовах формування ринкових відносин є забезпечення: можливості функціонування різних типів господарств та форм власності на засоби виробництва і результати праці; варіантності господарських рішень в напрямі структури і шляхів розвитку; найбільш повного використання ресурсів і продукції; партнерства у господарських зв'язках і формі цих зв'язків.

Важливим елементом оптимізації організаційної структури та подальшого розвитку соціальної інфраструктури країни і її регіону є задіяння комплексу інструментів її функціонування в контексті соціально-економічної політики, як практичних заходів, реалізація яких забезпечить виконання поставлених цілей. Головними інструментами розвитку та організації інфраструктурного, як і всього господарства регіону, є:

- адміністративно-правові: економічна політика; регіональний тактичний та стратегічний маркетинг; інноваційний менеджмент (портфелі нововведень та інновацій); планування; контроль за монопольним ринком; ліцензування; квотування; сертифікація; державне замовлення; місцева позика і збори;
- соціально-економічні: грошово-кредитна політика; бюджетно-податкова політика; митна політика; цінова політика; приватизаційна політика; регулювання зовнішньої торгівлі; сприяння розвитку малого і середнього бізнесу; структурне реформування; політика формування доходів; політика гарантій місцевої адміністрації; інфраструктурне забезпечення виробництва; розвиток інформаційно-комунікаційних технологій; інноваційна політика; екологізація виробництва; політика підтримки трудових ресурсного потенціалу, рівня його продуктивності праці; створення сприятливого іміджу регіону; забезпечення збалансованості; формування громадської думки;

- організаційно-правові: інвестиційна політика; формування альтернативних форм власності; створення різних фондів; екологічне страхування;
- фінансування наукових досліджень; внутрішньорегіональна та міжнародна інтеграція; створення відповідної інституційної системи.

Механізм реалізації конкурентної парадигми розвитку соціальної інфраструктури, як взаємозв'язку сукупності важелів, заходів впливу організаційно-управлінських структур на складні і багатогранні відтворювальні процеси, зумовлюється і диктується потребами соціального характеру. Трансформуються самі підходи до цілей інфраструктурного розвитку, територіальної організації соціальної інфраструктури регіонів, де вектор на забезпечення додаткового економічного ефекту переорієнтовується на домінуючу створення сприятливого життєвого середовища та підвищення добробуту населення. Звідси доцільність врахування існуючих принципових підходів з врахуванням їх трансформації до нових умов господарювання; переміщення центру ваги на проблеми конкретних територій в плані загальнонаціональних інтересів. Поєднання територіальних і загальнодержавних інтересів вимагає удосконалення сполучних ланок планування, програмування та прогнозування, використання диференційованих економічних регуляторів в планах, моделях, програмах.

Впровадження організаційно-економічних важелів механізму розвитку соціальної інфраструктури та її трансформації в плані посилення соціальних процесів полягає в забезпеченні збалансованої діяльності всіх її сфер на основі виваженого використання ресурсів для вирішення назрілих проблем., підвищені інвестиційно-інноваційної активності, управлінської складової, а також посилені застосування соціальних гарантій для підвищення якості життя населення.

Реалізація стратегічних пріоритетів розвитку та функціонування соціальної інфраструктури в плані парадигми її організації та функціонування повинна забезпечити: стабільне нарощування обсягів і покращення якості послуг у всіх соціальних підсистемах; оновлення та модернізацію виробництва і організації послуг в основних сферах соціальної інфраструктури; активізацію інвестиційно-інноваційних та зовнішньо-економічних соціальних процесів; посилення дієвості соціалізації соціально-економічного розвитку; регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних потоків з врахуванням підвищення зайнятості населення і зростання рівня доступу до матеріальних благ; формування і підвищення дієздатності та конкурентноспроможності існуючих регіональних ринків, зокрема праці та капіталу; покращення умов життєдіяльності населення та зростання його добробуту.

РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНА КОМПОНЕНТА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Найбільш складними завданнями реалізації людиноцентричної концепції розвитку з усіх позицій визнаються питання соціалізації економіки, які за своєю суттю, з одного боку, визначають участь держави в процесі підтримки соціальних стандартів життя населення, а з іншого – розширення участі населення і підвищення рівня його активності в економічному і соціальному розвитку країни. Соціалізація не є атрибутикою виключно сучасного етапу розвитку людства. Без сумніву, це питання постало до рішення не в останні роки, а досить давно.

З того самого часу, коли людство почало усвідомлювати можливості забезпечення гарантій існування та досягнення добробуту, закладені в спільноті та суспільній діяльності, а виробництво спільних умов проживання виокремилося в самостійну сферу господарювання, людина прагне пізнати феномен усупільнення і реалізувати його потенції в обох вищевказаних напрямках. Потреба до матеріального і духовного розвитку з'являється у людини в суспільстві і завдяки суспільству, а соціальна її обумовленість у різних спектрах суспільного буття з часом стає все більш очевидною.

За сучасними вимірами, соціалізація в такому разі має розглядатися в якості засобу забезпечення в умовах ринку гармонізації поточних і перспективних рішень як суб'єктів господарювання, так і держави в прагненні реалізації ідеології вільної конкуренції і природного сприйняття населенням справедливого суспільного устрою через якомога більш рівномірний розподіл матеріальних та фінансових загальнодержавних ресурсів та комунального і приватного сектору економіки. Основним суб'єктом узгодження уподобань різнополярного характеру, як правило, виступає держава, хоча і не без тиску та без схвалення з боку населення. У прагненні виконати подібне соціальне призначення держава, втручаючись у соціально-економічні процеси, має оптимально поєднувати у своїх діях якості, перш за все, суб'єкта й інституту забезпечення соціального партнерства та соціальних гарантій суспільства.

Людство в результаті розробок і апробації концепцій справедливого суспільного устрою закономірно прийшло до такого суспільного інституту, як соціальна держава, хоча далеко не всі країни, навіть високорозвинені, змогли це реалізувати у відповідних обсягах. Не стала винятком у цьому процесі і Україна, яка з 1996 р. спрямовує зусилля всіх секторів національної економіки на створення підвалин соціальної держави за аналогом деяких, і немалої кількості, провідних країн світу.

Разом з тим соціально-економічні результати за всі роки незалежності України слабо корелюються з добробутним характером соціальної реорганізації суспільства. В цьому контексті академік НАН України, директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України Е.М.

Лібанова наголосила, що «За роки, що минули від часу проголошення незалежності України, колишнє егалітарне суспільство змінилося суспільством з дуже високим ступенем нерівності – за доходами, за доступом до базових соціальних послуг (інформаційних, комунікативних, освітніх, медичних, соціальних тощо), за станом здоров'я, ризиком смерті і тривалістю життя, за умовами та якістю життя, за становищем на ринку праці» [8, с. 367].

Тому досить впевнено можна стверджувати про певне відставання теоретико-методологічної та метрологічної бази не тільки в контексті надання економіці соціального спрямування, а й забезпечення соціальної орієнтації економічної системи.

В особливій мірі це стосується стереотипів мислення щодо реалізації соціальної детермінанти. Соціалізація має характер змін не лінійний, а багатовекторний і різноспрямований в діапазоні можливостей суспільства, які формуються під впливом виробничих здатностей та міри досконалості механізму перерозподілу суспільного багатства з одного боку та мотивацій населення з іншого. Це означає, що суспільство має керуватися підходами, що мають характер різнобічності спектру розвитку для стабільного функціонування соціальних інститутів, продукування порівняно заможного і активного населення, що має назву середнього класу, та забезпечення його динаміки. Базою для цього є багато складових, про які вже написано достатньо робіт, а що стосується такої складової як потенціал соціалізації (надалі ПС), то вона в основному залишається поза увагою. На сьогодні ця соціальна опора і джерело переходу до соціально орієнтованої економіки досліджена не достатньо, в окремих випадках – однобоко. Маємо на увазі проведення досліджень, оцінок, теоретичних обґрунтувань термінів, як правило, в основному з точки зору витрат або потреб суспільства. Не приділяється необхідна увага питанням можливостей економіки, балансу їх і потреб громадян, насамперед тих, які задекларовані законодавством України. Не розвиваються теоретична, нормативна та регуляторна бази розвитку соціальної відповідальності всіх суб'єктів економіки: влади, бізнесу, громадян, суспільства.

Саме дослідження проблеми соціальної інфраструктури є пошуком додаткових резервів ПС країни для зміцнення і розвитку соціальної функції держави через культивування в її управлінських діях нових та удосконалених форм зростання ПС як в цілому по Україні, так і по кожній територіальній одиниці.

Необхідно наголосити, що аналіз фактичного стану соціальної інфраструктури та перспектив її розвитку, як одного з напрямів реалізації соціальної функції держави, має бути обов'язково комплексним. А в реальних умовах, які склалися за останні 12 років, потрібні нестандартні науково-методологічні підходи насамперед в оцінках, але не тільки показників соціально-економічного розвитку країни, а й тих показників, які відображають ПС як держави в цілому, так і її територій.

Відповідно продукуються нові поняття, зокрема ті, що стосуються формування та використання різних видів ресурсів, які сприяють виробництву життєвих умов і матеріальних благ в обсягах потреб відповідно до соціальної функції держави, визначеної Конституцією України.

2.1. Суспільство і суспільні відносини

Людина, як відомо, існує, розвивається і реалізує свої природні здібності лише за умови суспільного способу життя. З позицій сьогодення відомо, що людство пройшло шлях від примітивного первіснообщинного устрою до сучасного постіндустріального суспільства. Тому природною була і зміна теоретичних поглядів на суть і природу суспільства, розширення меж кваліфікаційних ознак і характеристик. Для чого ж тоді потрібні ще одні дослідження розвитку суспільства? Насамперед тому, що, по-перше, організаційна культура сучасного суспільства ґрунтується на взаємозалежності не тільки економічних, а й соціально-культурних, історичних морально-правових, національних та інших чинниках.

По-друге, нагромадження невіршених соціальних проблем у світі на початку ХХІ століття потребує принципово нового підходу для пояснення причин перспектив розвитку суспільства у майбутньому та визначення ролі держави як найважливішого інституту суспільства в сучасній економіці у частині забезпечення спільних інтересів громадян суспільства, особливо тих, реалізація яких вимагає бюджетних ресурсів.

По-третє, в Україні ні самотою державою, ні за власною ініціативою суспільством не розвиваються недержавні форми розвитку спільних умов проживання громадян та їх послуг. Хоча історії відомі факти збереження «самостійності» людиною навіть за умови тривалої ізоляції від суспільного. Однак, це окремі або вимушені і короткотермінові факти такого існування. В загальному аспекті суспільній життєдіяльності належить пріоритетна роль. Саме залучення індивіда до спільноти формує мислення й поведінку людини, робить із неї представника певного способу життя, культури й психології. За ствердженням давньогрецького філософа Аристотеля, людина є істотою суспільною [9], єдність якої із суспільством коливається від повного злиття до абсолютного відчуження. У цій єдності людина, з одного боку, розвиває і зміцнює себе як особистість, а з іншого – вбирає й уособлює всі прояви суспільства.

Упродовж кількох тисяч років дослідниками було докладено багато зусиль відносно тлумачення поняття «суспільство». Але до останнього часу так і не віднайдено його універсальної форми. У філософській, економічній та історичній літературі термін «суспільство» вживається у різних значеннях, що загалом пояснюється практикою широкого або звуженого підходу до визначення змісту універсального за сферами застосування поняття.

У кінцевому підсумку термін «суспільство» за той осяжний історичний період розвитку людства отримав ряд різних значень, напрацьованих за принципово відмінних концептуальних підходів до його визначення як категорії. Так на думку Платона, суспільство є об'єднанням людей для задоволення власних потреб [10, с. 68-70]. Розвиваючи ідеї Платона, ідеолог Древньої Греції Аристотель схилявся до бачення суспільства «втіленням притаманного від народження соціального інстинкту людини» [11, с. 18]. Як «форму суспільної угоди» трактували суспільство просвітителі та французькі матеріалісти XVIII ст. [12, с.59; 13, с. 70]. А. Сміт визначив суспільство як «... мінову спілку, основою якої є обмін різними видами праці ...» [14, с. 244-245]. На більш цивілізованій стадії суспільного розвитку, як зазначив відомий соціолог, професор Гарвардського університету П. Сорокін «... суспільство означає не лише сукупність кількох одиниць (осіб, індивідів тощо), але й припускає, що ці одиниці не ізольовані одна від одної, а перебувають у процесі взаємодії, тобто впливають одна на одну, стикаються, мають між собою той чи інший зв'язок» [15, с. 28]

У сучасній версії універсального енциклопедичного словника Ф. Брокгауза і І. Ефрона категорія суспільство чітко тлумачиться як «... сукупність громадян даної країни, зв'язаних солідарністю економічних, політичних і духовних інтересів, досяжних і захищених шляхом широкої системи організацій, спілок, постійних і тимчасових, територіальних, обов'язкових і не пов'язаних з місцем і вільних», а у звуженому більш спрощено – як «...поєднання людей для досягнення господарських, політичних або наукових цілей, недосяжних силами кожного окремо» [16, с. 411]. Відтворюючи лексику, яка вживалася протягом XX ст., великий тлумачний словник української мови визначає суспільство як «... сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінюваним способом виробництва матеріальних і духовних благ» [17, с. 1417].

Вивчення різних термінів категорії «суспільство» показує, що його характеристика в основному базується на людині, а не на умовах, що їх? об'єднують. Можливо це і стало основним чинником такого розвитку вітчизняного соціального законодавства, яке концентрується здебільшого на можливостях держави та її виконавчої влади щодо нагромадження суспільних фондів споживання на протидію зростанню доходів індивідів за рахунок власної праці, що в результаті призвело до нівелювання ролі заробітної плати працівників в розвитку та отриманні соціальних послуг.

Сьогодні ми розуміємо, що це стало гальмувати розвиток навіть наукових ідей щодо устрою суспільства й місця в ньому людини. Тим більше, що соціальний устрій, умови матеріального виробництва, структура суспільства, рівень суспільної свідомості та культура, суспільні відносини, безумовно, є соціальними, і саме їх зміни відображають соціальну динаміку. Але ж обставини, у свою чергу, спричинені індивідуально-суспільною діяльністю людей. Тобто суспільна життєдіяльність людей не може реалізуватися інакше,

як через індивідуальну діяльність. Діалектика суспільного без діалектики індивідуального дозволяє формувати джерела добробуту не кожного індивідуума, а лише всіх у цілому.

Одночасно загальновідомо, що велике значення в історії розвитку суспільства відіграє видатна особистість, яка дійсно може впливати на перебіг подій у суспільстві, зумовити їх прискорення чи уповільнення, згуртувати навколо себе індивідів та організувати їх як суспільну творчу силу. Взагалі ж більшість людей є пересічними особистостями. Хоча кожна доросла людина є особистістю. Усі люди унікальні, неповторні, але разом з тим мають загальнолюдинські характеристики. «Проблема особистості, – стверджував А.Макаренко, – може бути вирішеною, якщо в кожній людині бачити особистість. Якщо ж особистість проектується лише в окремих людях, за якимось особливим вибором, проблеми особистості не існує» [18, с.210].

Було б помилкою вважати, що теорія еліти сьогодні є простим повторенням минулих поглядів. Хоча ще з того часу була сформульована думка щодо «сильної руки», яка б контролювала діяльність мас. Здатність суспільства долати складні кризові ситуації дійсно багато в чому залежить від наявності загальноновизнаного лідера. Такий лідер виникає у відповідь на потреби і надії народних мас. Проте статус особистості досить суперечливий. Навіть книга життя попереджає, що «...безумствует всякий человек в своём знании...» [19, с. 146]. Роль особистості найбільш рельєфно виявляється в соціально-політичній сфері. Досить відчутною є роль особистості і в матеріальній сфері життєдіяльності. Безперечно, індивідууми створюють матеріальні блага, але процес їх продукування має бути забезпеченим організаційно. Таким чином, капіталом особистості є господарський хист, уявлення про суспільні потреби. Саме особистість, урешті-решт, зумовлює отримання прибутку і формує в такий спосіб матеріальні основи індивідуального добробуту і суспільного співіснування. Але як їх проявити? Відомий американський менеджер Джим Коллінз, досліджуючи роль керівника великого бізнесу, дійшов до висновку, що здатність досягнень ефективних перетворень притаманна тільки тим лідерам (власникам), які вміють обирати команду професіоналів за принципом «спочатку хто..., а потім що...» і приводить вислів Тома Вулфа: «наступят времена, когда мы никого не сможем больше ждать. Вы либо едете с нами на автобусе, либо не едете» [20].

Існує група дефініцій категорії «суспільство», згідно з якою його сутність полягає в системі соціальних інститутів і організацій [21, 22, 23, 24]. За цією концепцією суспільства, без соціальних інститутів і організацій неможливим було б забезпечення потреб, гарантування організованого процесу колективної діяльності, регулювання конфліктів, розвиток культури тощо. У факті існування інститутів і організацій вбачають характерні риси суспільства. Але поняття «інститут» при цьому тлумачиться фахівцями різних галузей знань принципово відмінно. Так, засновник інституціоналізму Т. Веблен, якому властивий дійсно соціальний підхід до економічних явищ, визначив це організаційне формування

як «розповсюджений (звичний) спосіб думки в тому, що стосується окремих відносин між суспільством і індивідом (особистістю)...» Він вважав також, що інститути – не що інше, як «звичні способи реагування на стимули, які створюються обставинами...» [24, с. 201] і виокремив цілу низку інститутів. Серед них соціальні, соціально-економічні, економічні тощо. Конкретно до тих чи інших інститутів відносили або соціальні явища, такі як сім'я, держава, монополії, профспілки тощо, або прояв суспільної психології, мотиви поведінки і спосіб мислення, які стали звичними для певної групи людей або всього народу – звички, традиції, звичаї, а також правові, етичні й інші прояви.

У сучасний період під поняттям «інститут» розуміють звичай, порядок, прийнятий у суспільстві. Окрім того, введена і категорія «інституція» як «закріплення цих звичаїв і порядків у вигляді закону або установи» [25, с. 26]. Отже, з'явилося дещо інше, порівняно з тим, що пропонували засновники цього наукового напрямку, а саме розуміння інституту як сукупності формальних і неформальних правил та норм, а також механізмів, що забезпечують їх дотримання (виконання). На думку доктора економічних наук, професора Новікова В.М. «Формальні інститути визначаються у вигляді офіційно прийнятих правових норм і встановлюють допустимий рівень споживання і міру справедливої економічної поведінки в суспільстві. Неформальні – відбивають конвенціональні норми поведінки, що складаються на основі менталітету, системи традиційних цінностей, звичок. Формальні й неформальні норми перебувають у взаємодії. Формування інституційної системи України на зразок західних країн шляхом прямої трансплантації зарубіжних правил і норм на національні групи виявилось недосконалим, що продемонстрував двадцятирічний досвід економічних реформ» [26, с.14, 17].

За умови зосередження на тій частині інститутів, які пов'язані із формуванням соціальності суспільства й забезпеченням соціальної динаміки розвитку, плідними можна вважати підходи інституціоналістів до розгляду соціальних та економічних інститутів.

Матеріальним засобом задоволення потреб людини є суспільне виробництво. За загально визнаними критеріями суспільне виробництво визначається як форма взаємодії суспільства й природи, що спрямована на перетворення предметів природи та створення набору продуктів відповідно до інтересів та потреб людей.

Зрозуміло, що рушійною силою суспільного виробництва є людина, оскільки лише завдяки її діяльності здійснюється останнє. Суспільне життя – це трудове життя. Завдяки праці створюються необхідні для життя людини блага і закономірно змінюється в кращий чи гірший бік суспільне середовище. Процес праці завжди здійснюється індивідами, але індивідами, які продукують у суспільстві і завдяки суспільству. Одночасно суспільне виробництво має соціальний характер, тобто здійснюється об'єднаними зусиллями всіх дійових осіб та виконавців. У широкому розумінні суспільне виробництво є процесом

діалектичної взаємодії безпосередньо виробництва, поділу, обміну й споживання.

Визначальним чинником розвитку і функціонування суспільної формації є спосіб виробництва, або економіка, а стосовно людини її соціальне буття є суспільною формацією загалом. Людина як об'єкт і суб'єкт соціального буття у своїй діяльності органічно вплітається в процес функціонування і розвитку суспільної формації. Проте всі наведені ознаки і цементуючі суспільство характеристики – це лише те, що знаходиться на поверхні і має місце в будь-якому суспільстві. Питання постає в іншій площині, а саме: за яких умов або в яких випадках йдеться про соціальність і забезпечення соціальності в розвитку суспільства, за яких умов особистість стає матеріально і духовно самодостатньою, як формується і розвивається рівність і справедливість.

2.2. Власність та справедливість

Відомо, що будь-яка власність – це продукт суспільно-економічної діяльності, у тому числі й особистої, це, насамперед, відносини людей з приводу привласнення речей у процесі відтворення не тільки їх безпосередньо, а й суспільства. Привласнення речей передую особистому споживанню, а отже, і характер привласнення визначає соціально-економічну форму споживання, а не навпаки. Відносини особистої власності завжди формуються з приводу відтворення особистого чинника суспільного виробництва. І лише сформувавшись, виникнувши в процесі виробництва, відносини особистої власності виявляються у сфері розподілу й споживання матеріальних і духовних благ.

Почуття власності є надзвичайно глибоким. Очевидно, її сутність полягає в збереженні людиною своєї індивідуальності в умовах необхідного об'єднання. Вона є одним з головних чинників соціальності. Завдяки власності людина дістала можливість усвідомити свою відокремленість від інших людей, утвердилася як індивід. Без неї людина втрачає власну гідність. Цивілізованим є суспільство, яке визнає недоторканість власності індивіда, його право на володіння тим, що подароване йому соціально-історичними обставинами або здобуте працею, успадковане або примножене власними чеснотами та мудрістю.

Тут необхідно підкреслити виключно важливий момент, який не дозволяє під час визначення соціальності суспільства відокремити суспільні відносини і відносини між людьми, тобто визначитися між соціальним і суспільним. Як стверджував майже триста років тому один із найвидатніших, на думку сучасників, англійський філософ Девід Г'юм (1711-1776) «...після того, як ...кожен здобуває...власність, відразу виникають ідеї справедливості» [27]. Доречно додати: «...або несправедливості».

Думки про справедливе суспільство з'явилися, мабуть, з того моменту, коли виникла людська спільнота. Але й до сьогоднішнього часу справедливість

не набула однозначного тлумачення. Те, що справедливо для однієї людини, не обов'язково є таким для іншої, а для третьої – взагалі може бути явно несправедливим. У розмаїтті думок справедливості, за висловом Аристотеля, слід розуміти то як зрівнювальну, то як диференційовану категорію [11]. Ідентифікація соціальної справедливості з рівністю між людьми не має сенсу, оскільки рівності людей не існує ні в біологічному, ні в матеріальному, ні в культурному аспекті. Будь-яка диференціація уже з самого початку не є справедливою.

Український економіст С. Мочерний трактує справедливість, як «наявність рівних можливостей для реалізації своїх здібностей і задоволення соціально-економічних потреб для окремих індивідів, трудових колективів – соціальних верств і груп залежно від рівня розвитку технологічного способу виробництва» [28].

У найзагальнішому розумінні людина або група сприймають як справедливе те, що відповідає їх інтересам, тобто схильні сприймати як справедливий такий розподіл предметів своїх інтересів, що вигідний їм. Але досить часто вигода для одних обертається втратами для інших. Отже, справедливим загалом можна вважати такий суспільний устрій, коли він вигідний усім соціальним групам, і при цьому реалізація інтересів окремих груп не завдає збитків суспільству або іншим соціальним групам, не обмежує їх життєві інтереси.

Закономірно постає питання щодо механізму реалізації такого устрою. Тим більше, що історія так і не надала однозначного рішення. В цьому контексті Новіков В.М. підкреслив «Виходячи з філософсько-етичного змісту справедливості, ця дефініція в буденності асоціюється з рівністю. Антонімом рівності є нерівність. Отже, не випадково, що нерівність найчастіше виступає синонімом несправедливості. Протиріччя, які виникають у зв'язку з цим, наприклад, у сфері моральної відповідальності, призводять до помилок у соціальній політиці й негативних наслідків для етичної поведінки людей і дегуманізації діяльності урядових структур. У теоретичному плані важливо з'ясувати, в якому співвідношенні знаходяться поняття справедливості, рівності й нерівності» [26].

Наприклад, Д. Г'юма визначив джерело справедливості і природу її започаткування на певний період часу. «Справедливість, – на думку Д. Г'юма, – має своїм джерелом тільки егоїзм і обмежену щедрість людей, а також ту обмеженість, з якою природа задовольняє їхні потреби». І далі: «справедливість зазвичай визначається як постійна і незмінна воля давати кожному те, що йому належить». Очевидно, «що перша перепона, з якою люди стикаються в такій ситуації,... полягає у тому, як розподілити власність і дати кожному належну частку...» [27]. Отже, саме по осі «діяльність, праця – винагорода, власність» формуються соціальні негаразди, які переносять проблему добробуту з однієї системи координат в іншу, тобто переводять вирішення конкретних питань із сучасності в майбутнє, підтвердженням чому є її одвічність. «Початком почуття

справедливості, – писав Д. Г'юм, розкриваючи механізм утвердження суспільної злагоди і надання суспільному життю цивілізаційності, – стають враження, які не є природними для людської свідомості, а виникають штучно з домовленостей між людьми,... справедливість устанавлюється за допомогою особливого роду угоди чи домовленості, тобто за допомогою почуття вигоди, що за припущенням є спільною для всіх» [27].

Відлунням саме такого погляду є бачення українських сучасників, за якими «... суспільство можна побудувати не на підпорядкуванні, а на узгодженні інтересів...» [29]. Отже, загальна справедливість, про яку уже давно мріє людство, не що інше, як утопія. Мову можна вести про соціальну справедливість як відносне поняття. Е.М. Лібанова наголосила, що «Подолання нерівності на основі застосування принципу справедливості – проблема не тільки соціальна, а й моральна. При такому розширеному трактуванні справедливості поняття нерівності слід осмислювати не лише через призму соціальної практики, а й політичної етики, пріоритетом якої є гуманне ставлення до людини. Контекст даного висновку важливий тим, що розвиває інший, порівняно з ліберальною точкою зору, погляд на соціальну політику, пов'язану із ціннісними орієнтирами рівності» [8].

Таким чином, задоволення конкретних соціальних потреб в умовах штучної природи справедливості вимагає втручання суспільства через створені ним соціальні інститути, які здійснюють інтеграцію прагнень і відносин між індивідами та забезпечують внутрішню об'єднаність соціальних груп. Існують різні види інститутів: економічні, що займаються виробництвом і розподілом матеріальних благ, організацією праці, грошовим обігом тощо; соціальні, які організовують добровільні об'єднання, життя колективів, тобто інститути, що регулюють повсякденну поведінку людей стосовно один до одного; політичні, зв'язані з виконанням функцій влади; культурні і виховні; релігійні. Усі ці інститути зв'язані разом і створюють інтегровану систему, в якій лише і можуть гарантувати рівномірний процес колективного життя й виконувати свої завдання. Інакше інституційні зв'язки можна назвати зв'язками нормативними, оскільки їх зміст і характер встановлюються суспільством для задоволення потреб його членів у тих чи інших сферах суспільного життя, задоволення потреб у такий спосіб, який, у свою чергу, відображає інтереси суспільства загалом. Отже, із розумінням ролі соціальних інститутів у суспільстві приходить усвідомлення того, що максимально можливе задоволення індивідуальних потреб принципово доступне індивіду, але не безпосередньо, а через систему суспільства.

Надзвичайно складна політична криза, яка, на жаль, посилюється в нашій державі, стала наслідком постійної недооцінки політиками, навіть за фахом, суспільними діячами, владою вказаних аксіоматичних істин розвитку і взаємодії соціальних інститутів в контексті їх відповідності інтересам суспільства.

Тому сьогодні, як ніколи, під час розгляду проблеми соціальності суспільства необхідно всі процеси і явища (економічні, виховні, сімейно-

побутові, етичні, моральні, правові) розглядати в комплексі розвитку і взаємодії соціальних інститутів і суспільства та індивідуальних потреб в межах суспільних норм.

Таким чином, суспільство є своєрідною системою координат, основними елементами якої є соціальна система і система особистості. Стійкість і стабільність соціальної системи залежать від характеру взаємозв'язків індивідів з нею. Це дає підстави стверджувати про наявність у суспільства індивідуального й соціального виміру. І, якщо вести мову про соціальний аспект виміру суспільної динаміки, то її зміст полягатиме в експлікації саме процесу впорядкування та організації суспільних відносин.

Можливо, на перший погляд це видасться парадоксальним, але процес упорядкування та організації суспільних відносин за певними правилами та нормами і породжує відносно самостійні і до того ж незалежні від індивідів форми суспільної інтеграції і регулювання відносин між індивідами та їх колективними поєднаннями. В одних державах таке унормування охоплює безліч сфер поведінки, а в інших – навпаки. «Обсяг і конкретний склад відносин індивідів, що утворюють систему державної взаємодії, – підкреслював П. Сорокін, – історично мінливі, не являють собою постійної величини і коливаються залежно від часу і місця» [15, с. 481].

Компоненти соціального реально відображають такі фундаментальні категорії, як праця і власність, внесок і винагорода, дохід і допомога, індивід і спільнота, потреба і задоволення. В такому випадку соціальність – це міра їх поєднання і реалізації на суспільних теренах із позицій досягнення справедливості, а суспільство, в якому сформовані цивілізаційні основи соціальності, можна визначити лише за сукупністю, поєднанням і спрямованістю його складових, які потенційно здатні відкрити широкі можливості для справедливого задоволення життєвих потреб, покращання добробуту, забезпечення такого рівня і структури споживання матеріальних, соціальних та культурних благ, що найповніше відповідають природі, сутності й призначенню людини, створюють сприятливі умови для самореалізації її як особистості, розкриття індивідуальних обдарувань, реалізації духовної свободи [30]. Ідея соціального призначення держави тільки в тому випадку виходить за межі утопії і набуває наукового характеру, якщо вона має хоча б деякі практичні корені. Зрозуміло, що втілювати в життя будь-яку теорію набагато складніше, ніж її створювати, тлумачити і навіть достатньо обґрунтовувати.

У цьому контексті однією з найбільш фундаментальних характеристик людського суспільства є не стільки сам розвиток, скільки його зміст. Розуміючи, що уявлення про зміст розвитку самі по собі є досить туманними, хотілося б підкреслити, що ми при цьому мали на увазі те його тлумачення, що пов'язується з телеологічним (гр. *telos* (*teleos*) – мета і *logos* – слово) наповненням, тобто характеристикою такої діяльності, що слугує досягненню поставленої (у даному випадку соціальної) мети. Можна, ураховуючи вищенаведене, стверджувати, що взагалі у разі відсутності соціальної мети

еволюція людства позбавлена будь-якого цілісного змісту. Але, керуючись подібним підходом, необхідно враховувати й наступне. На думку відомого теоретика і практика американського менеджменту Т. Друкера, «...соціальні проблеми – це щось занадто складне. Складно допустити, що існує лише одна проста відповідь на них, якщо вони взагалі можуть бути вирішені, то в них завжди декілька рішень і жодне з них не є абсолютно правильним» [31]. У такій ситуації неповної ясності та різного сприйняття позитивів соціальних досягнень у різних країнах, а також неповного усвідомлення майбутньої динаміки сучасних соціальних здобутків у широкому їх розумінні, які є по своїй суті лише рухливою межею між сучасністю і майбуттям, досить складно виокремити реалії, що дійсно адекватно відображають соціальну цінність держави та напрями її розбудови на теренах тієї чи іншої країни. І це насамперед тому, що через соціальність економічних відносин¹ будь-яка економічна система має відповідну соціальну складову.

Проведений нами аналіз змін структури та обсягів видатків державного і місцевих бюджетів разом (надалі Зведений бюджет України – ЗБУ) за період активного становлення соціального і бюджетного законодавства підтверджує, що після впровадження державних соціальних стандартів у країні на соціальний захист населення направляється постійно зростаючий обсяг ЗБУ. В таблиці 2.1 приведені зміни структури видатків Зведеного бюджету України за 2000 – 2013 рр., які показують, що із 2002 р. видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення перевищують частку видатків на охорону здоров'я та на освіту.

У 2012 р. перевищення по першому напрямку видатків бюджету – уже більші ніж удвічі, а видатків на житлово-комунальне господарство – у 6 разів. Причому необхідно врахувати, що видатки на охорону здоров'я та на освіту стосуються всього населення, а на соціальний захист, зрозуміло, тільки його частини. Крім того, проведені оцінки змін частки видатків місцевих бюджетів у ВВП, в обсязі яких обліковуються фактичні видатки по соціальному захисту та соціальному забезпеченню та безпосередньо проводяться витрати по охороні здоров'я та по житлово-комунальному господарству показують їх зміни не на користь останніх (рис. 2.1).

¹ Економічні відносини – це сукупність відносин між людьми у процесі виробництва матеріальних і духовних благ та їх привласнення в усіх сферах суспільного відтворення (безпосередньому виробництві, розподілі, обміні та споживанні) [32, с.471].

Таблиця 2.1

Зміна структури видатків Зведеноного бюджету України за 2000-2013, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Видатки	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Загальнодержавні функції	17,1	6,7	14,2	13,2	12	10,9	11,3	10,7	9,9	10,7	11,8	11,8	11,0	12,2
Оборона	4,8	5,5	5,9	7,0	6,0	4,2	3,6	4,2	3,8	3,2	3,0	3,2	2,9	2,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,5	8,1	8,4	7,7	7,7	7,2	7,3	8,1	8,7	7,8	7,6	7,7	7,4	7,8
Разом загальнодержавні функції	29,4	20,3	28,5	27,9	25,7	22,3	22,2	23,0	22,4	21,7	22,4	22,7	21,3	22,9
Охорона здоров'я	10,2	11,2	12,5	12,8	11,9	10,9	11,2	11,7	10,8	11,8	11,8	11,6	11,8	12,2
Духовний та фізичний розвиток	2,2	2,5	2,4	2,7	2,6	2,4	2,5	2,5	2,5	2,7	3,0	2,6	2,7	2,7
Освіта	16,2	17,2	20,3	19,8	17,9	18,9	19,3	19,5	19,5	21,5	21,1	20,5	20,5	20,8
Разом	28,6	30,9	35,2	35,3	32,4	32,2	33,0	33,7	32,8	36,0	35,9	34,7	35,0	35,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,7	15,0	21,0	17,1	19,0	28,2	23,7	21,4	23,8	25,4	27,6	25,0	25,2	28,7
Разом соціально-культурна сфера	52,3	45,9	56,2	52,4	51,4	60,4	56,7	55,1	56,6	61,4	63,5	59,7	60,2	64,4
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,2	1,1	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1
Житлово-комунальне господарство	2,3	2,8	2,3	2,4	2,6	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4	1,4	2,1	4,1	1,6
Разом	2,6	3,0	3,4	3,6	3,8	3,7	5,5	3,5	3,8	3,2	2,2	3	5,2	2,7
Економічна діяльність	15,7	13,1	11,9	16,1	19,1	13,6	15,6	18,4	17,2	13,7	11,9	14,6	13,3	10,0
Разом житлово-комунальне господарство і охорона навколишнього середовища та економічна діяльність	18,3	16,1	15,3	19,7	22,9	17,3	21,1	21,9	21,0	16,9	14,1	17,6	18,5	12,7
Всього соціальна інфраструктура зведеноного бюджету України	70,6	62,0	71,5	72,1	74,3	77,7	77,8	77,0	77,6	78,3	77,6	77,3	78,7	77,1
в тому числі														
без соціального захисту населення та соціального забезпечення	46,9	47,0	50,5	55,0	55,3	49,5	54,1	55,6	53,8	52,9	50,0	52,3	53,5	48,4
Всього соціальна інфраструктура зведеноного бюджету України без економічної діяльності	54,9	48,9	59,6	56,0	55,2	64,1	62,2	58,6	60,4	64,6	65,7	62,7	65,4	67,1

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів

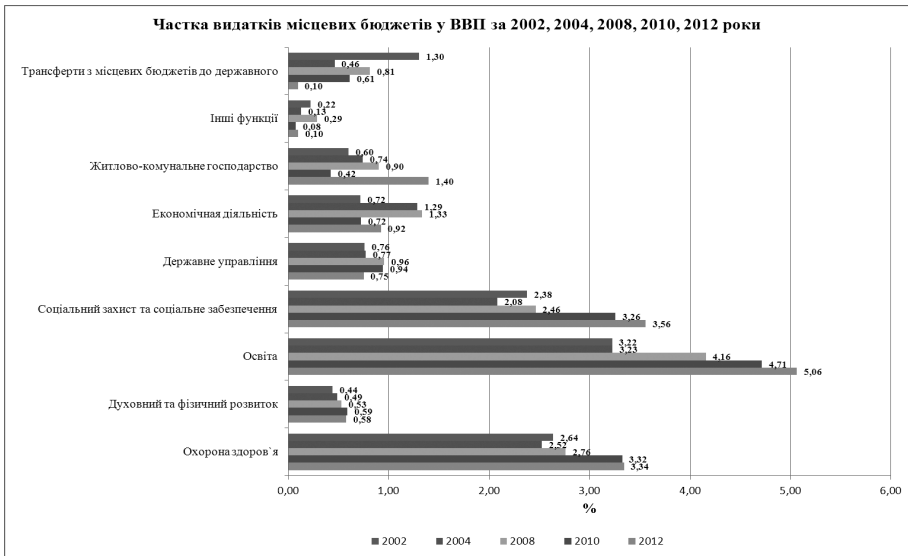


Рис. 2.1. Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП за 2002, 2004, 2008, 2010, 2012 рр.

Джерело: складено за статистичними даними Державної служби статистики України.

Разом з тим розрахунки фахівців ІДСД імені М.В. Птухи НАН України, які постійно проводяться на підставі даних ОУЖД Державної служби статистики України, показують, що у 2013 році майже половина бідного населення (44,7%) перебувало у стані крайньої бідності і мали сукупні еквівалентні витрати нижче 950 грн. на одну особу на місяць. Найвищі ризики бідності серед різних типів домогосподарств як за відносним, так і за абсолютним критеріями, до цього часу мають домогосподарства з двома та більше дітьми і з дітьми до трьох років.

Навряд чи можна визнати закономірним і неминучим виникнення і не те, що тривале існування подібної ситуації, а навіть її суттєве погіршення в умовах постійного зростання частки ЗБУ на соціальний захист населення. Очевидно, що такий стан більшою мірою характеризує недостатня обґрунтованість стратегії і тактики розбудови соціальної держави на національних теренах в цілому та соціально-ринкового реформування зокрема.

Таким чином, будь-яке суспільство унаслідок цього у соціальному аспекті є результатом надання соціальній компоненті того чи іншого значення, за мірою впливу на рівень життя в його попередньому розвитку, і точкою перетину різномірних, а досить часто і суперечливих тенденцій щодо соціалізації, які мають перебіг через сучасність у майбутнє.

2.3. Соціальна інфраструктура

Завдяки існуванню в різні часові проміжки різномасштабної опори соціалізації економіки формувалися і набували життєвості той чи інший підхід, концепція, які відображали просторово-часову систему наукових поглядів щодо соціалізаційного комплексу національного господарства (СКНГ). Відомо, що соціалізація як науковий напрям започаткована у світовій економічній думці відносно недавно, приблизно 100 – 150 років тому.

У сучасній термінології часто для відтворення матеріально-натурального наповнення використовують досить різні за змістом словосполучення, а саме «невиробнича сфера», «сфера послуг», «житлово-побутова сфера», «соціальна сфера», «соціальна інфраструктура», «соціальний комплекс», «соціально-культурний комплекс», «сфера соціальних послуг», «соціально-економічна сфера», «соціально-трудова сфера», «соціально-духовна сфера», «соціальний комплекс», «соціальне господарство» [32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39, 40; 41; 42; 43].

Життєвість терміна «невиробнича сфера» пов'язують із суспільним поділом праці. Унаслідок відокремлення скотарських племен від рільницьких (III – II тис. до н.е.), ремесел від рільництва (на межі II – I тис. до н.е.), торгівлі від виробництва в рабовласницькому суспільстві виникла суперечність між фізичною і розумовою працею, яка вирішилася виокремленням самостійної нематеріальної сфери або виробництва послуг. Доки питома вага цієї сфери в суспільному відтворенні була незначною питань не поставало. Проте, за умови, коли в багатьох високорозвинених країнах кількість зайнятих виробництвом послуг перевищила кількість працівників матеріально-речового сектору розкрилася алогічність такого тлумачення. Так, за статистичними даними, у 2013 р. кількість зайнятого населення на підприємствах, установах та організаціях сільського господарства, промисловості, будівництва, складала 7,7 млн. осіб або менше 38 відсотків від загальної чисельності зайнятого населення. Особливістю послуги як товару є те, що вона корисна не як річ, а як діяльність. Її споживання збігається з процесом створення. До того ж при залученні в площину обмірковувань категорії витрат чимало послуг набуде матеріального характеру. Але головним щодо неприйнятності цього терміна і його складових для відтворення потенцій СКНГ в здійсненні соціалізації є дещо інше. Галузі тільки цієї сфери не спроможні забезпечити соціалізацію засобів праці.

Створюючи матеріальні блага і надаючи послуги, впливаючи на природу, підпорядковуючи своїм інтересам її сили, людина переробляє себе, удосконалюється, отримує нові уявлення та спроможності і на цій основі створює нові суспільні відносини, які відповідають характеру і рівню розвитку способу виробництва. Відомий український економіст С. Мочерний вважає за необхідне оперувати терміном «сфера послуг». При цьому він ідентифікує її із «сукупністю галузей і видів суспільної праці, в яких виготовляють споживчі вартості у вигляді корисного ефекту (невіддільного від конкретної трудової

діяльності, з метою задоволення матеріальних і духовних потреб населення)» [32, с. 543]. Основними рисами цієї сфери він називає нематеріально-речовий характер діяльності, невіддільність процесів виробництва і споживання, неможливість нагромадження, зберігання і транспортування послуг, функціональне призначення значної кількості послуг для відтворення духовних та інтелектуальних властивостей робочої сили. Але в методологічному контексті цінним у відході від терміна «невиробнича сфера» є певною мірою поєднання у сфері послуг як матеріального, так і нематеріального виробництва.

Зрозуміло, що в суспільстві ніщо не може відбуватися поза соціальним процесом. Науковці справедливо пропонують взяти до уваги стадійність соціальних процесів, тобто етапність їх перебігу й розвитку в контексті соціалізації особистості – дитинство, юність, зрілість, старість. На кожній з них відбувається частина загального процесу соціалізації. Разом з тим не менш важливо усвідомити різноступеневість і різнонасиченість соціальних процесів, оскільки кожен з них у тій чи іншій фазі є конкретним і предметним. Це означає, що соціалізація стосується не тільки особистості, оскільки вона, як одна з вихідних одиниць соціальних процесів, може реально соціалізуватися в достатніх для самореалізації межах тільки за умов залучення в соціалізаційні процеси інших складових. З цих позицій використання терміна «соціальна сфера» віддаляє від сучасного сприйняття СКНГ.

Отже, соціальна сфера – це складний комплекс різних галузей, які виконують ряд завдань щодо забезпечення життя і діяльності людини, а саме: пов'язані із забезпеченням життєдіяльності біологічних і соціальних потреб, а також рівня життя, який відповідає соціальному стандарту «нормального» життя і сприймається більшістю як стан комфорту. Спеціальну групу завдань галузей соціальної сфери становлять ті, що дозволяють перевести їх діяльність на рівень відтворення людини як творчої особистості. Інтенсивність соціальної політики залежить від багатьох умов. Тільки діяльність є рушійною силою соціального. Саме через діяльність реалізується спосіб життя, який охоплює всі сфери суспільства: працю і побут, суспільне життя й культуру, поведінку (стиль життя) людей та їх духовні цінності.

За такого підходу соціалізаційним комплексом слід вважати, сукупність об'єктів виробничої та соціальної інфраструктур, корисна діяльність яких полягає не у виробництві матеріальних благ та послуг, а в наданні окремим членам суспільства чи суспільству в цілому послуг, пов'язаних із засвоєнням знань, соціальних і культурних цінностей, оволодінням певними навичками практичної діяльності, інтернаціоналізацією певних норм, позицій і ролей, виробленням кожним індивідом власної системи ціннісних орієнтирів і настанов, перетворенням і розвитком знань, здоров'я, культури, рівня і безпеки життя, соціального статусу тощо.

Щодо соціалізації інфраструктури, то її доречно описувати сукупністю специфічних сфер суспільного буття, які створюють і забезпечують умови для просторової й часової соціалізації економіки в контексті соціального

призначення держави. Вона поділяється на виробничу й соціальну. Перша активно формує, тобто створює матеріально-речові об'єкти національного господарства й забезпечує вторинну соціалізацію соціалізованої людини. Друга виконує конгломерат функцій по первинній соціалізації людини та тієї її складової, що пов'язана з підтриманням соціального статусу громадян на різних етапах їх життєвого циклу. Тоді сфери соціалізації логічно мають відтворювати зміст поєднання галузей і видів діяльності, котрі спрямовують свої зусилля на життєзабезпечення членів суспільства. За логікою складові елементи тієї чи іншої сфери соціалізаційного комплексу постають галузями й видами діяльності, які виконують конкретні завдання щодо забезпечення життя в країні на рівні діючих соціальних стандартів. У рамках такої моделі соціалізаційного комплексу з'являється методологічна можливість до його як широкого, так і вузького діапазонів тлумачення через наявність критеріїв фіксації чітких меж і складових.

Більш того, є всі підстави розглядати модель не як статичну, а як динамічну адекватно до змін залучення потенціалу соціалізації на забезпечення суспільного розвитку. Оскільки соціум як історія постає у вигляді діяльності людей в усіх галузях суспільного буття й відтворюється в створенні матеріальних і духовних цінностей, формуванні нових якостей людини, модель повинна підлягати визначеності в системі категорій прогресу. У цьому вимірі зміст і характер змін моделі відбиваються в композиції її елементів. Мова йде про те, що за однакової кількості елементів у моделі, і навіть за однакового їх складу вона може бути по-різному впорядкованою, тобто утворювати різні структури.

На певних ступенях розвитку в контексті поєднання особистості й соціальної системи форма соціалізаційного матеріального утворення відповідає, чи то із часом приводиться у відповідність, тим взаємодіям і змінам, які її викликали до життя. Але в результаті суспільних змін і, закономірно, механізмів взаємодії елементів, що утворюють сфери та інфраструктури комплексу соціалізації відповідного масштабу, а також самих сфер та інфраструктур відбуваються безперервні зміни в конфігурації й спроможностях потенціалу соціалізації. У разі, якщо система відносин, у рамках якої здійснюються взаємодії, залишається незмінною, виникає невідповідність форми поєднання окремих елементів у рамках системи нижчого рівня та самих цих систем. Поглиблення вказаної невідповідності перетворюється в гальмо при забезпеченні істинного розгортання людської життєдіяльності. Вирішення суперечності пов'язується з руйнуванням складеної системи зв'язків і створенням нової, тобто трансформацією матеріально-речового соціалізаційного утворення.

Отже, структура соціалізаційного комплексу знаходиться в стані збалансованості (пропорційності), якщо його функціонування відповідає соціальному призначенню і сягаються та стійко відтворюються нормальні соціальні умови життєдіяльності народу, а також його соціальних груп.

Вимогу щодо існування подібної гармонії підкреслює факт того, що розвиток комплексу соціалізації йде не від того чи іншого елементу (сфери, інфраструктури), а від нерозвиненого в контексті реалізації соціального призначення держави комплексу соціалізації до більш розвиненого.

Соціальна інфраструктура описується сукупністю специфічних сфер суспільного буття, які створюють і забезпечують умови для просторової й часової соціалізації економіки в контексті соціального призначення держави. Вона поділяється на виробничу й соціальну. Перша активно формує, тобто створює матеріально-речові об'єкти національного господарства й забезпечує вторинну соціалізацію соціалізованої людини. Друга виконує конгломерат функцій по первинній соціалізації людини та тієї її складової, що пов'язана з підтриманням соціального статусу громадян на різних етапах їх життєвого циклу.

Таким чином, сьогодні в умовах посилення взаємозалежності економік різних країн, зміцнення цілісності та єдності світового господарства минуле протистояння між ринковою і неринковою ідеологією, як це і мало бути, перемістилося в площину стратегії забезпечення такого розвитку, який би повною мірою дозволив зосередитися на питаннях добробуту людини.

Матеріальною основою життя людей були і залишаються природне середовище і виробнича діяльність. Здійснювати виробничу діяльність людське суспільство змушене через необхідність досягнення певного рівня споживання і задоволення тим самим своїх потреб. Діяльність щодо створення матеріальних благ є однією з провідних галузей суспільного життя. Але її значення не слід абсолютизувати. Всі процеси, які відбуваються у сферах суспільного буття, можна і доцільно звести до двох, а саме економічного і соціального.

У ринковій економіці має активно утверджуватися пріоритет цінності економічно активної людини. Забезпечити гармонізацію поточних інтересів бізнесу і населення заради досягнення успіху суспільства в перспективі має держава.

У таких визначеннях за сутністю та формою соціалізація є інструментальним засобом реалізації соціальної функції держави, об'єктом соціалізації є людина, дія на яку спрямована прямо чи опосередковано, а метою – забезпечення їй у поточному чи майбутньому періодах рівня життя, який відповідає цивілізаційним стандартам. Одночасно треба наголосити, що, соціалізація економіки – це процес раціоналізації державного регулювання соціальної динаміки суспільства на основі пошуку механізму оптимального поєднання індивідуалістських та колективістських витоків господарювання і створення відповідних систем інститутів та інституцій забезпечення соціальності у розвитку.

2.4. Потенціал соціалізації

У сучасній зарубіжній літературі наводиться безліч гіпотетично можливих моделей соціально-економічного устрою держави, серед яких фігурують як найбільш імовірні до запровадження, так і свідомо фантомні, тобто нереальні для задіяння в процеси формування цивілізаційних суспільств із достатнім рівнем соціальності. Ті ж суспільні устрої, які наближаються до уявлень щодо необхідної досконалості, відрізняються один від одного за параметрами колективістського або індивідуалістського спрямування. Під колективізмом, як правило, розуміють соціальну систему, яка прагне за допомогою будь-яких засобів радикально перетворити суспільство в ім'я досягнення всеохопної цілі, що заперечує при цьому автономію індивіда. Щодо індивідуалізму, то він допускає в широких межах незалежність індивідів і, більше того, підкреслює їх автономію і самостійну цінність. Форми колективізму та індивідуалізму змінюються від епохи до епохи, окремі суспільства «дрейфують» від колективізму до індивідуалізму і навпаки, але ці, так би мовити, крайні точки, між якими розгортається історія соціалізації людини, залишаються майже незмінними за своєю сутністю. При цьому слід підкреслити, що у чистій формі ці два діаметрально протилежних способи суспільного устрою існують лише в небагатьох суспільствах, а у всіх інших тяжіють з різною інтенсивністю до одного з цих полюсів, надаючи певний, хоча і порівняно обмежений, простір своїй протилежності.

Світова практика свідчить, що еквівалентність обміну, та й загалом взаємодія між елементами економічної системи, забезпечується на основі як ринкових, так і неринкових взаємовідносин зі створенням відповідно «ринкового і командного типу економіки» [44, с.176], «ринкової і планової системи» [45, с. 105], «централізовано керованого і мінового господарства» [46, с. 80]. Разом з тим, підводячи підсумки щодо типів економічних систем і практики соціалізації економіки, німецький учений В.Ойкен підкреслив, що «залишки інших економічних систем поза двома – ринковою і неринковою – не вдається віднайти ні в сучасній економічній діяльності, ні в минулому, і навряд чи будуть віднайдені в майбутньому» [46, с.106]. І все-таки, як і у випадку з колективізмом та індивідуалізмом, ринкові та неринкові форми господарювання не існують у чистому вигляді. Взаємопроникнення і взаємодія цих двох протилежних механізмів настільки великі, що в ринковій системі без труднощів можна знайти сліди неринкових елементів і навпаки.

У зв'язку з вищевикладеним постає питання: за умов якого співвідношення колективізму, індивідуалізму, ринковості та неринковості можна вести мову про набуття соціальною системою того чи іншого рівня соціальності? Тут необхідно перейти в суто гіпотетичну сферу і відстоювати власну позицію, за якою подібне поєднання повинно мати локальний характер унаслідок того, що інструменти підтримки згаданого співвідношення і способи його порушення специфічні для кожної країни. Отже, можна з достатньою

впевненістю навіть стверджувати, що завдання переводу існуючого співвідношення по осях «колективізм-індивідуалізм» і «ринок-план» в стан, який хоча б спочатку не суперечив формулі набуття системою більшої соціальності, не має загального вирішення.

Сьогодні у світі існує близько двохсот держав, які перебувають на різних рівнях соціально-економічного розвитку. І, по суті, серед них немає жодної країни, в якій би соціальна орієнтованість економіки і конституційно, і під час формування економічної політики заперечувалась би. Інша справа, коли і якою мірою вдається забезпечувати таку орієнтацію. Якщо відволіктися від очевидних крайнощів, то країни світу, особливо ті 25, які входять в ОЕСР і віднесені до розвинених, демонструють багато вдалих рішень щодо забезпечення соціальності розвитку. Але ці рішення, загалом, є не тільки неповторними, а й здебільшого суперечливими. Спостерігається велике різноманіття форм і методів соціально-суспільного устрою, але серед них найбільшої уваги заслуговують ті, які пов'язані з поняттям «соціально орієнтованої економіки».

Політичні діячі повсюдно, якщо вони хочуть досягти успіху на демократичному шляху, віднайти широку популярність, залучити на свій бік більшість населення, говорять, що їх політика полягає у створенні умов для процвітання всіх і кожного. Оскільки це просто нереально, потрібно відшукувати об'єкти допомог у суспільстві. Мабуть, дослідження динаміки рівня життя може надати необхідний матеріал. Але існують дві серйозні перепони. По-перше, це занадто дорого і трудомістко. По-друге, оскільки суб'єктом соціальної політики був і практично залишається весь народ, він буде чинити опір подібному обстеженню, і опір буде тим жорсткіший, чим точніше буде дослідження. Безумовно, при цьому необхідно завжди пам'ятати, що суб'єкт – це завжди діяч. Але за всіх складностей і особливостей ходи до інтегральної соціальної держави від принципово відмінних вихідних її форм ця модель узагалі є результатом поєднання сильних сторін як патерналістської, так і ліберальної моделей.

Абсолютизація універсальності змішаної форми соціальної держави сформувала внаслідок цього особливий науковий напрям і реально викликала неоднозначні її тлумачення. Зокрема, у теорії неокласичного синтезу змішана соціальна система визнана «превалюючим типом економічної організації для промислово розвиненого господарства, в якій ринок визначає більшість цін на окремі товари і їх кількість, а держава управляє економікою в цілому за допомогою програм оподаткування, витатків і грошово-кредитного регулювання» [47, с. 12]. За іншим підходом, «економічні системи усіх країн є змішаними, хоча і тяжіють більше до командних, водночас як інші і спираються в основному на ринкові (системи)» [48, с. 6, 7]. За всієї інваріантності змішаної системи за можливостями реалізації соціальної функції держави вона однозначно поєднує переваги і недоліки відомих форм колективістсько-планового і індивідуалістсько-ринкового характеру. І, як результат синтезу,

більш прийнятна порівняно з відомими іншими, змішана модель забезпечення соціальності суспільства має виходити з альтернатив вирішення соціальних проблем або «...за допомогою максимально можливого перерозподілу доходів з наступним їх зрівнюванням» [49], або «активізації соціальних компонентів самого ринку і створення такого господарського порядку, який зможе поставити ринок на службу соціальним цілям» [50, 51].

Перший з виокремлених різновидів інтегральної моделі формування засад соціальності в суспільстві став основою шведської держави «загального добробуту», а другий – соціального ринкового господарства Німеччини. Змістом шведської моделі є соціальне вирівнювання або зменшення соціальних розривів у доходах та доступність соціальних благ взагалі. Гарантії соціального захисту з боку держави поширюються на все населення і не залежать від спеціальних виплат. Ця модель вимагала акумуляції в руках держави достатніх фінансових ресурсів і досить високого рівня оподаткування доходів громадян та підприємств, що й дало можливість забезпечити високий рівень соціалізації. Але після майже піввікового періоду розвитку шведська модель упродовж останніх 5–10 років зійшла практично нанівець.

Німецьке соціальне ринкове господарство, пройшовши у своєму розвитку фазу зближення зі скандинавською моделлю тотальної держави загального добробуту і не зумівши зупинити шквал соціальних видатків, почало переформатування концепції соціальності на принципи самостійного забезпечення індивідами гідного рівня життя. Врешті-решт, німецькі конструктори соціальної держави дійшли висновку, що «соціальна орієнтація ринкової економіки полягає не в тому, щоб здійснювати максимально широку соціальну допомогу, а в тому, щоб створити такі умови, коли такої допомоги буде потребувати мінімальна кількість громадян...» [52, 53].

Таким чином, об'єктивна реальність уже вочевидь висвітила напрям подальшого розвитку системи забезпечення цивілізаційних стандартів життя. За умови соціальної стабільності в розвинених країнах постає проблема щодо більш широкого і сучасного підходу до змішаної економіки. Суть такого підходу мала б полягати в поєднанні колективістсько-індивідуалістичних початків із сукупністю параметрів стійкості.

Це визначається, перш за все, тим, що людина є безпосереднім учасником економічної діяльності з продукування й привласнення продуктів виробництва. По-друге, члени суспільства водночас є власниками і чинників, і результатів виробництва, що визначає їх специфічні інтереси як власників. По-третє, що є досить важливим, усі члени суспільства без винятку є споживачами благ, які вони отримують у результаті розподілу і перерозподілу. І можливості споживання в цьому контексті обмежені доходами, які дістаються громадянам за результатами праці або як соціальні трансферти.

За такої постановки питання саме соціальний суб'єкт стає індикатором становлення інтегральної, соціально орієнтованої економіки. Наявність такого

суб'єкта, як впливає з цього, є необхідною передумовою формування суспільства добробуту.

Субстрат соціально-економічного цілепокладання в західній літературі ідентифікується із середнім класом як носієм соціально орієнтованої економіки [54, 55]. У світлі класичної соціально-економічної теорії це означає, що суспільство має керуватися певною базою в різнобічному її спектрі для стабільного функціонування соціальних інститутів, продукування порівняння заможного прошарку населення і забезпечення його соціальної динаміки. Такою базою і є потенціал соціалізації. Але на сьогодні ця, так би мовити, соціальна опора переходу до істинно соціально орієнтованої економіки практично не досліджена.

Поняття «соціальний потенціал» та «потенціал соціалізації» і є, на наш погляд, певною мірою теоретичним відображенням тих нових викликів, які зумовлені вимогами формування системи помірного колективізму або соціально орієнтованої ринкової економіки та пошуку для неї оптимального співвідношення між колективістськими й індивідуалістськими початками суспільного співжиття. Але ці новітні для пострадянської спільноти категорії та поняття через різне їх сприйняття вживаються науковими і практичними працівниками в більшості випадків з критичних позицій і досить рідко, тільки за необхідності, що інтуїтивно керуються їх економічною сутністю.

Безумовно, є й такі категорії державних службовців і пересічних громадян, які застосовують цей термін без проникнення у його змістовну сутність, а деякі взагалі не надають йому будь-якого соціально важливого значення. Тому що, на жаль, політичними пріоритетами залишаються витрати, а не джерела їх забезпечення. У зв'язку з цим суттєвою методологічною умовою теоретичного забезпечення соціальної переорієнтації економіки є чітке розуміння поняття «потенціал соціалізації» і використання його оцінок у перспективних і поточних завданнях держави. Його наукове розуміння, об'єктивність і конкретність дозволять перейти до підвищення рівня законодавчого процесу та продукування дійових управлінських рішень на різних рівнях виконавчої влади.

Незалежно від того, чи існує окремий державний орган, місією якого є реалізація або супровід соціального призначення держави, або подібний напрям діяльності, властивий усім без винятку органам влади, незалежно від рівня управління, результатом функціонування держави загалом є виконання в межах певного часу і простору в повному обсязі тактичних і частково стратегічних завдань, пов'язаних з однією спільною суспільною метою: забезпечення добробуту громадян країни за цивілізаційними стандартами. Безумовно, широта й масштабність мети щодо переорієнтування всіх ланок економіки на задоволення потреб людей обумовлює численність і різноманіття засобів її досягнення.

Загалом, оцінити стан і ходу країни до соціальної держави можна за умови існування об'єктивних методів їх оцінювання. У зв'язку з цим необхідно

узагальнити діючі і такі, що можна впровадити, методи оцінювання соціально-економічного прогресу, а отже, і використання сформованого потенціалу соціалізації.

Погляд на проблематику оцінювання результативності реалізації соціальної і економічної політики за більш ніж тридцятирічний період дає всі підстави вважати зміни методології несуттєвими. Було як “топання на місці”, так і певне просування вперед, але при цьому незмінно, з нагромадженням знань і досвіду усе більш чітко вимальовувалося розуміння концепції кінцевого результату соціально-економічного розвитку. Урешті-решт, світова економічна думка дійшла висновку, що результат функціонування будь-якого суспільства слід оцінювати на основі не тільки економічного або соціального критерію, а й відповідно до їх інтегральних характеристик та політичних і екологічних ознак. Взагалі слід зазначити, що зафіксована динаміка методології оцінювання результату управління соціально-економічним розвитком підтверджує висловлену ще М.Бердяєвим думку, за якою „нове – завжди перетворене минуле” [56] і дозволяє широко застосовувати наведені методи навіть без суттєвого доопрацювання щодо їх адаптації.

Запропоноване нами в межах цього дослідження тлумачення кількісної характеристики потенціалу соціалізації вписується в рекомендації і, можна сказати, навіть вимоги щодо виміру результату його формування та можливих змін. Вимірник рівня потенціалу соціалізації відображає здатність соціальної системи охопити певне коло громадян території гідним рівнем життя (Д), з урахуванням діючих соціальних стандартів. Унаслідок цього не буде великою помилкою стверджувати, що наявні всі засади системи управління потенціалом соціалізації економіки. І, що цікаво, це те, що вона не є якимось доповненням до діючої системи як деякою мірою управління і певною мірою регулювання соціально-економічних процесів. Система управління потенціалом соціалізації реально існує в загальнодержавній системі управління, але результативність її функціонування встановити досить проблематично через вибіркове використання в управлінських процесах.

Разом з тим процес управління потенціалом соціалізації має бути розчленованим відповідно до стадій його життєвого циклу, а саме на стадіях: управління формуванням потенційної здатності системи до соціалізації, управління її використанням та управління розвитком потенціалу соціалізації. Структурно-логічна схема цих стадій наведена на рис. 2.2

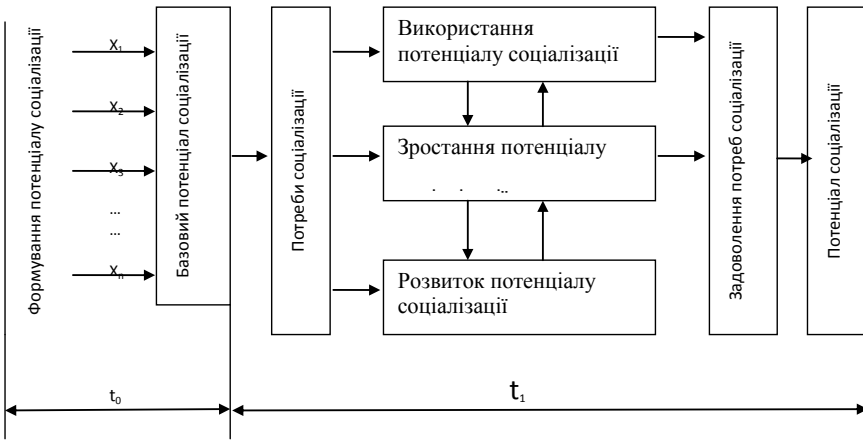


Рис. 2.2. Процес формування і зміни потенціалу соціалізації в часі

Потенціал соціалізації створюється згідно з відповідними потребами, а саме відповідно до соціалізації продуктивних сил, соціалізації виробничих відносин і соціалізації господарського механізму [57]. У процесі соціалізації продуктивних сил здійснюється соціалізація людини, соціалізація засобів праці, соціалізація науки, соціалізація природи та соціалізація інформації. Вхідження людини в орбіту соціальної діалектики передбачає засвоєння знань, соціальних і культурних цінностей, оволодіння певними навичками практичної діяльності тощо. У подальшому в житті вже певною мірою соціалізованої людини відбувається перетворення й розвиток знань, зміна здоров'я, культури, рівня життя, соціального статусу тощо.

Нормальний перебіг цих складових єдиного процесу соціалізації забезпечується створенням державою базового потенціалу соціалізації. Інколи його пов'язують із соціальною сферою. Але в такому разі необхідно розуміти, що соціальна сфера виходить далеко за межі того, що, власне, традиційно розуміють під соціальним сектором суспільства. У контексті потенціалу соціалізації соціальну сферу слід розглядати як значну частину економіки, а також держави.

Прагнучи виконати своє соціальне призначення, держава на стадії формування, а в разі необхідності – і переформування, унаслідок зміни економічної моделі суспільства, доповнює традиційні інститути, відповідальні за соціалізацію (школи, медичні установи, заклади культури та відпочинку, сфера обслуговування та побуту тощо) новими, які забезпечують активізацію працездатного населення на потреби формування підвалин власного добробуту. Усе це свідчить про складність процесів формування базового потенціалу соціалізації, який до того ж, за аналогом трансформації економічної системи [58], здійснюється не одновекторно і не лінійно, а багатовекторно $X_1, X_2, \dots, X_n$. Спроби досягти бажаних результатів на багатьох напрямках в межах одного

регіону або в розрізі усіх (кількох) регіонів не досягають мети. У результаті формування потенціалу соціалізації багато в чому має стохастичний характер.

Започаткований у межах цього дослідження поворот у розумінні статико-динамічних характеристик потенціалу соціалізації для його практичної реалізації в управлінських процесах слід доповнити вимогою, сформульованою відомою у світі дослідницею в галузі оцінювання соціальних програм з Гарварду Керол Г. Вайс, за якою „...прогрес можливий лише тоді, коли він здійснюється крок за кроком, шляхом поступових змін на краще. Це вимагає ретельного і систематичного оцінювання... дій з метою визначення, які варіанти втручання дають кращі результати” [59]. По суті мова йде про таку методологію, яка базується на уявленні, що якісні й кількісні аспекти формування, використання, підтримання й розвитку потенціалу соціалізації тісно пов’язані між собою, а означає це не що інше, як недопущення механічного розриву реального впливу конгломерату чинників. Для того, щоб оцінити управлінські дії через проникнення в зміст чинникового впливу на соціалізаційні можливості регіонів, потрібно діагностувати не кожний з них окремо, а їх поєднання.

Практика виконання соціальної функції в державі не може далі базуватися виключно на абстрактних конструкціях соціального руху, які суперечать логіці підвищення суспільного добробуту навіть в обсягах, спільномірних із віховими соціальними стандартами. Чим більше посилюється динаміка економічної підсистеми регіону, тим складнішими й різноманітнішими стають форми підтримки на досягнутому рівні соціальних аспектів життя населення, не говорячи вже про їх прискорення.

Ігнорування факту існування в сучасній соціальній системі суспільства механізму гальмування прогресивного загальноцивілізаційного поступу перетворює методологію бюджетування й міжбюджетних відносин у їх нинішньому варіанті на додатковий інструмент централізації фінансових ресурсів і нівелює всі намагання регіонів щодо пошуку можливостей фінансового забезпечення з різних джерел державної регіональної політики.

Тому пропонується у стислі строки провести дослідження по регіонах на предмет визначення рівня їх соціального стану та сформувати соціальні кадастри регіонів. Наприклад, до цього часу через різноманітні відомства і централізовані бюджетні статті у регіони насправді надходять значні кошти за відповідними програмами, але вони навіть процедурно не враховуються при оцінці розвитку регіонів, так як про їх конкретний розподіл та результати використання у розрізі регіонів офіційно занадто мало відомо.

Поєднання кількох формул з різними індикаторами для розрахунків потенціалу соціалізації регіонів України дозволить удосконалити як вирівнювання місцевих бюджетів, так і забезпечення їх стійкого зростання навіть в умовах чинного бюджетного законодавства та обмеженості фінансового ресурсу. Це стане базою для комплексного розгляду державних і місцевих фінансів у частині визначення потенціалу фінансової забезпеченості регіонів

України, в т. ч. спільних умов проживання населення, зокрема: вирівнювання неоднакової економічної і фінансової потужності міст і районів; підтримки економічного зростання та формування відповідних факторів росту; підвищення регіонально-бюджетних можливостей через удосконалення індикаторів, механізмів і технологій розподілу бюджетних коштів.

Багаторічний практичний досвід автора в процесах планування й фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку великого промислового регіону дає можливість стверджувати, що реалізація дотримання суворої соціальної політики держави стає неможливою без проведення регіонами власної політики соціалізації.

Регіони, до яких згідно з адміністративно-територіальним поділом (за деякими винятками) однозначно належить область, виконують специфічні соціальні та економіко-виробничі функції, які часто не можуть здійснювати жодні інші територіальні утворення з тієї простої причини, що регіон як рівень управління є об'єктивно реальним. Саме в ньому відбуваються процеси значного впливу на соціальну динаміку суспільства. Тому кризово-стагнаційні явища, які найвідчутніше вразили сфери забезпечення цивілізаційних стандартів добробуту населення, необхідно подолати, насамперед, на регіональному рівні. При цьому реалізацію регіональної політики, спрямованої на соціально-економічне піднесення, ми пов'язуємо не з додатковими дотаціями, а виключно зі зміною філософії досягнення соціальних та економічних зрушень. Головним у контексті такої політики має стати насичення фінансового механізму управління регіональною соціальною динамікою та достатньою кількістю інструментів її забезпечення.

На наш погляд, розв'язування проблеми відставання регіональної бюджетної політики від постулатів фінансової децентралізації, насамперед, можна знайти в удосконаленні методологічного та організаційно-правового забезпечення фінансового механізму державного регулювання економіки регіону. І тут необхідні цілеспрямовані й узгоджені дії як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях у напрямку посилення здатності регіону діяти самостійно.

Соціальна держава має нарощувати потенціал ресурсного наповнення бюджету. Без ресурсів неможливо управляти потенціалом соціалізації і забезпечувати соціальну динаміку суспільства. Але поняття ресурсів не зводити виключно до податкових джерел їх наповнення, і щоб це зрозуміти, слід розірвати хибну бюджетно-податкову фабулу. В сучасних умовах функціонування потенціалу соціалізації і наслідків його задіяння на потреби зміни на краще добробуту населення залежать від посилення методологічної уваги до тріади „податки-ресурси-використання”.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

3.1. Фінансові питання гуманітарного розвитку та альтернативні шляхи їх вирішення

Наприкінці XX та на початку XXI століття Україна, як й інші країни, зіткнулася з проблемою фінансової реформи з метою підвищити ефективність бюджетних витрат. Одним із ключових напрямів державного регулювання є фінанси соціальної інфраструктури. У соціально орієнтованому державному устрої, який проголошено в Україні, значення бюджетної моделі фінансування соціально важливих галузей протягом більше як 20 років залишається високим.

Не дивлячись на здійснення низки інституціональних заходів, держава в результаті економічних і соціальних процесів, що відбувалися у 2000-2012 рр., не спромоглася визначити і реалізувати ефективний механізм формування і використання бюджетних коштів.

Нинішній стан з управлінням бюджетною системою представлений наступними законодавчими актами.

Законом України «Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» було визначено доцільність переходу від «ручного управління» державними фінансами до режиму плановості й прогнозованості, забезпечення в повному обсязі фінансовими ресурсами запланованих видатків та підвищення їх ефективності, збалансування фінансових потоків і на цій основі досягнення стійкості бюджетної системи [60, с. 5].

У 2012 р. було розроблено Національний план дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентна економіка, ефективна держава», де було визначено низку заходів щодо управління державними фінансами. Серед них нормативне забезпечення вдосконалення середньострокового бюджетного прогнозування, системи стратегічного планування регіонального розвитку [61, с. 7].

У 2013 р. Указом Президента України пролонговано Національний план дій щодо впровадження вказаної Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. на поточний рік, у складі якого передбачено Закон України «Про державне стратегічне планування», впровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Застосування програмно-цільового методу супроводжуватиметься скороченням на 20% кількості та укрупненням державних цільових програм [62, с. 9].

На цьому фоні можливе поступове прискорення державної політики щодо впровадження ефективної моделі бюджетування в соціальній інфраструктурі. Однак у результаті перманентної кризи, яка посилює негативну економічну ситуацію, держава змушена вдаватися до традиційних і маніпулятивних заходів

управління бюджетним процесом. Це добре видно зі структури доходів і видатків Зведеного бюджету за 2005-2013 рр.

Із наведеної таблиці 3.1 видна розбалансованість бюджетної системи. Структура доходів і витрат державних і місцевих бюджетів відзначається диспропорціональністю. Якщо у 2005 р. індекс співвідношення видатків і доходів державного бюджету становив 0,81, а місцевих бюджетів – 1,63, то у 2012 р. – відповідно 0,80 та 2,19, у 2013 р. – 0,85 та 2,07. Це означає посилення перерозподільної політики у фінансовій системі. Більша частка доходів акумулюється в державному бюджеті, а потім через трансфerti розподіляється у місцеві бюджети.

Таблиця 3.1

**Структура доходів та видатків Зведеного бюджету України
у 2005-2013 рр., %**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи Зведеного бюджету	100	100	100	100	100	100	100	100	100
У тому числі:									76,2
державний бюджет	77,4	76,8	73,5	75,2	74,0	74,4	78,3	77,4	
місцеві бюджети	22,6	23,2	26,5	24,8	26,0	26,0	21,7	22,3	23,8
Видатки Зведеного бюджету	100	100	100	100	100	100	100	100	100
У тому числі:									56,9
державний бюджет	63,3	58,8	57,6	59,3	59,0	59,9	57,7	55,4	
місцеві бюджети	36,7	41,2	42,4	40,7	41,0	40,1	42,3	44,6	43,1
Співвідношення видатків і доходів державного бюджету	0,81	0,76	0,78	0,79	0,80	0,97	0,78	0,80	0,85
Співвідношення видатків і доходів місцевих бюджетів	1,63	1,77	1,6	1,64	1,57	1,89	2,06	2,19	2,07

Джерело: Розраховано за даними Міністерства України.

Дані табл. 3.2 показують, що видатки республіканських, обласних і міських (Києва і Севастополя) бюджетів перевищують їхні доходи на 4,376 млн грн у 2009 р., на 6,609 млн грн - у 2010 р. на 18,180 млн грн – у 2011 р. та на 36,789 млн грн - у 2012 р.; видатки бюджетів міст республіканського підпорядкування перевищували їх доходи у 2009 р. на 17,657 млн грн, у 2010 р. – на 21,200 млн грн, у 2011 р. – на 25,947 млн грн. у 2012 р. – на 36,953 млн грн., у 2013 р. – 32,578 млн. грн.. Видатки бюджетів районів у 2012 р. порівняно з 2009 р. значно підвищились; міст районного підпорядкування теж за цей період зросли; селищ та сіл в цілому на протязі 2009-2013 рр. мали тенденцію до зниження.

Таблиця 3.2

Структура доходів і витрат місцевих бюджетів (тис. грн)

	Республіка нські, облас-ні, міські (Києва та Севастопо ля	Міст рес- публікан- ського підпо- рядкуванн я	Районні	Міст районного підпоряд- кування	Селищні	Сільські
Доходи місцевих бюджетів 2009	25924425,4	31860292,6	6298383,6	1757523,8	1700276,9	3494781,3
2010	28109455,5	37195521,8	7353635,3	1946517,4	1924307,2	3986332,2
2011	30607126,3	37893594,9	8256533,4	2270741,6	2356838,6	5270509,6
2012	38407422,9	40636459,2	9441580,6	2721713,6	2806612,2	6800038,5
2013	39627102,6	42933104,4	9906526,5	2835642,5	2864042,1	7004651,8
Видатки місцевих бюджетів 2009	30300719	49517319,5	36530840,2	1844655,7	2204740,4	6789736,8
2010	34719233,2	58396032,7	45841933,4	2144042,4	2568225,3	8407200,3
2011	48787917,7	63841101,8	53272363,5	2340841,9	2564771,5	7505061
2012	65195372,6	77589888,8	63960814,4	2868351,1	3019692,1	8637285,3
2013	60137936,5	75511426,4	67877424,8	2936034,6	3036645,8	8794273,1
Перевищен ня видатків над доходами 2009	4376293,6	17657026,9	3023245,7	87131,9	504463,5	3294956
2010	6609777,7	21200510,9	38488298	197525,3	643918,1	4420868
2011	18180791,4	25947506,9	30231765	70100,3	207932,9	2234551
2012	26787949,7	36953429,6	54519233,8	146637,5	213079,9	1837246,8
2013	20510833,9	32578322,0	57970898,3	100392,1	172603,7	1789621,3

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У цілому протягом 2009-2013 рр. зростали доходи і видатки, але другі випереджали перші. Доходи місцевих бюджетів зросли в 1,42 рази, тоді як видатки – в 1,74 рази. Така різниця в динаміці доходів і витрат виявляє тенденцію до акумулювання доходів у державному бюджеті й збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів, розподіл яких не аналізується і не розраховується на державному рівні. Наведені дані свідчать, що бюджетне планування і прогнозування в умовах ручного управління фінансовими потоками малоефективне.

Слід відмітити, що в бюджетній практиці застосовується формула розподілу обсягу міжбюджетних трансферті (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до місцевого бюджету) між державними та місцевими бюджетами. Даний підхід до здійснення трансфертної політики виходить, по-

перше, із прогнозованого обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами на плановий період, по-друге, з динаміки фінансових надходжень та їх розподілу, яка склалась за попередні роки, тобто ґрунтується на індексному методі. Загальним недоліком згаданої формули розподілу є відстороненість від нормативного підходу та контролю за використання коштів [63, с. 9].

У результаті відсутності належних методичних підходів до процесу бюджетування в регіонах виникають серйозні проблеми з фінансування соціальної інфраструктури. Невизначеність із фінансуванням соціальних галузей призводить до необґрунтованої диференціації витрат на матеріальне забезпечення освіти, культури, охорони здоров'я та інших галузей.

Статистичний розподіл бюджетних витрат на функціонування і розвиток галузей соціальної інфраструктури характеризується значною варіацією. Вивчення реального стану фінансування бюджетів соціально важливих галузей показує, що варіація обсягів бюджетних коштів знаходиться в тісній взаємодії з варіацією певних факторів. Дослідження свідчить, що коефіцієнт варіації видатків місцевих бюджетів за останні дванадцять років переважно мали тенденцію до зниження. При цьому абсолютна величина показника стандартного відхилення (дисперсії), навпаки, мала тенденцію до зростання. Така різноспрямована динаміка коливання показників розподілу бюджетних коштів призводить до появи значної різниці у фінансуванні галузей соціальної інфраструктури.

На рис. 3.1 видно, що по галузі освіти коефіцієнт варіації протягом 2000–2012 рр. зменшився з 0,57 до 0,44, або на 22% при збільшенні стандартного відхилення у 12,4 раз. За зазначений термін середній рівень фінансування освіти в цілому по Україні зріс у 15,8 і перевищував показник стандартного відхилення у 1,27 раз (рис.3.1) у фінансуванні освіти складає 1123369 тис. грн.

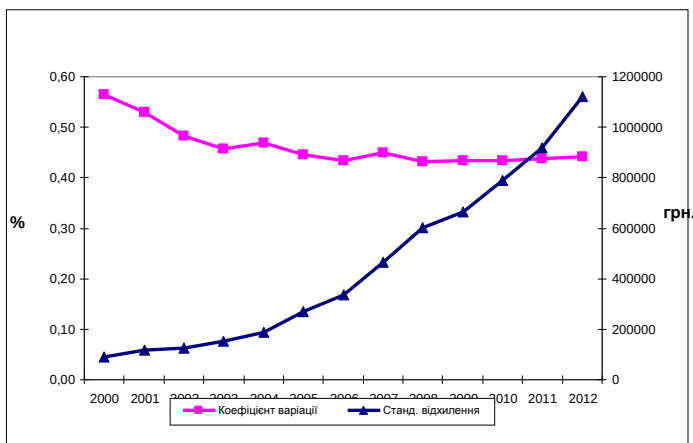


Рис. 3.1. Бюджетне фінансування освіти

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Тенденція до зростання розриву між областями у фінансовому забезпеченні освіти при зменшенні ознак варіації за показником бюджетних видатків пояснюється більш високим темпом зростання їх середньої арифметичної ($\bar{x}$) порівняно із стандартним відхиленням (d), яка перевищила останній у 12,7 раз.

Більш детально аналітика процесу фінансування освіти розкривається через відносні показники (рис. 3.2). Динаміка коефіцієнта варіації протягом 2000-2012 рр. майже не зменшилась, тоді як показники стандартного відхилення та середній рівень фінансування по Україні росли відповідно у 21 та 16 раз. Різниця у фінансуванні освіти між областями у розрахунку на одну особу, що навчається в учбових і виховується у дошкільних закладах дорівнює 1158 грн.

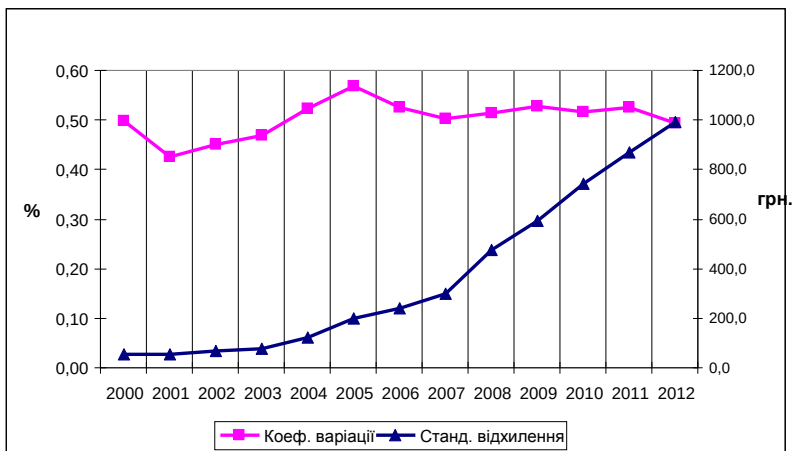


Рис. 3.2. Бюджетне фінансування освіти у розрахунку на одного учня

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Подібні тенденції простежуються й по дошкільних і середньоосвітніх закладах. На рис. 3.3 видно, що з 2004 р. тренд коефіцієнта варіації бюджетних видатків на дошкільну освіту почала знижуватися і в 2009 р. досягла точки перетину з кривою показника стандартного відхилення.

Протягом 2010-2012 рр. динаміка стандартного відхилення перевищувала динаміку коефіцієнта варіації. Різниця у рівні бюджетного фінансування однієї особи дошкільного віку між областями складає значну величину – 2278 грн.

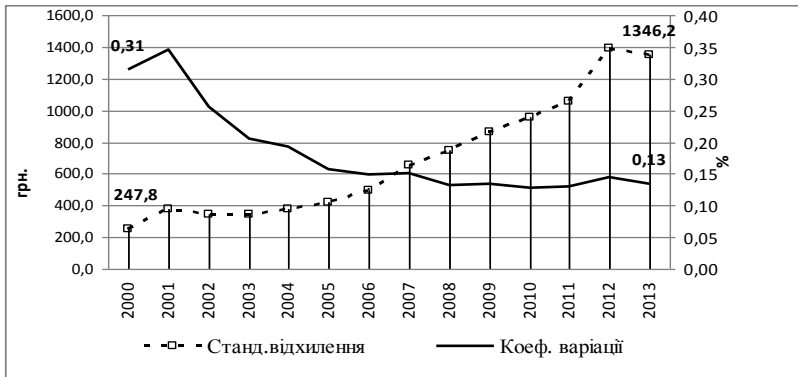


Рис. 3.3. Бюджетне фінансування закладів у розрахунку на одну особу дошкільного віку в 2000-2013 рр

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У закладах середньої освіти показник міжобласної варіації почав знижуватися з 2003 р. Протягом 2009-2012 рр. виявив тенденцію до зростання. В цілому коефіцієнт варіації видатків на середню освіту знизився протягом 2000-2012 рр. на 46%, що слід оцінювати як позитивний процес. Проте висхідна динамка стандартного відхилення за цей строк зросла у 13 разів. Особливо інтенсивно тренд цього показника почав підвищуватися з 2009 р. і значно випереджав тренд коефіцієнта варіації (рис. 3.4).

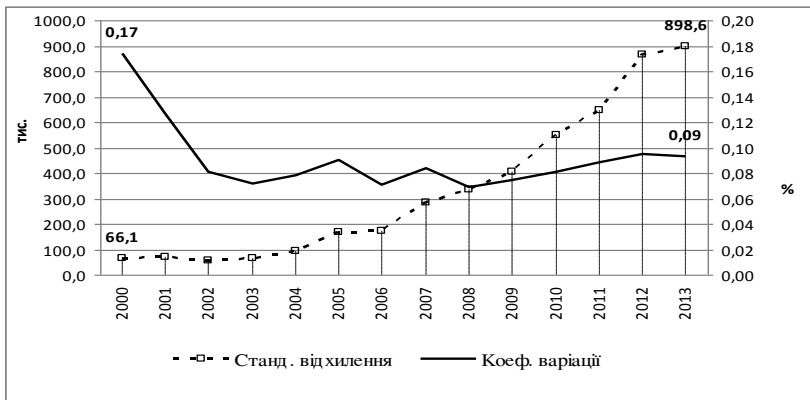


Рис. 3.4. Бюджетне фінансування середньої освіти у розрахунку на одного учня в 2000-2013 рр.

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Фактично міжобласні розбіжності у фінансуванні одного учня зросли з 66 грн. у 2000 р. до 866 грн. у 2012 р., або більш, ніж у 13 разів при зростанні по Україні середньої величини бюджетних видатків на освіту в 24 раз. У подальші роки різниця у фінансуванні середньої освіти між областями може посилитися.

Аналогічна ситуація спостерігається в охороні здоров'я і культурі. В охороні здоров'я коефіцієнт варіації видатків між областями у розрахунку на особу скоротився на 50%. Показник стандартного відхилення підвищився у 5,6 раз. Точка перетину коефіцієнта варіації та стандартного відхилення припадає на 2008 р. Після 2008 р. показник стандартного відхилення стрімко зростає, що негативно відбилось на варіації між областями по фінансовому забезпеченню медичного обслуговування населення з при зростанні середнього показника по Україні – у 12,3 раз (рис. 3.5).

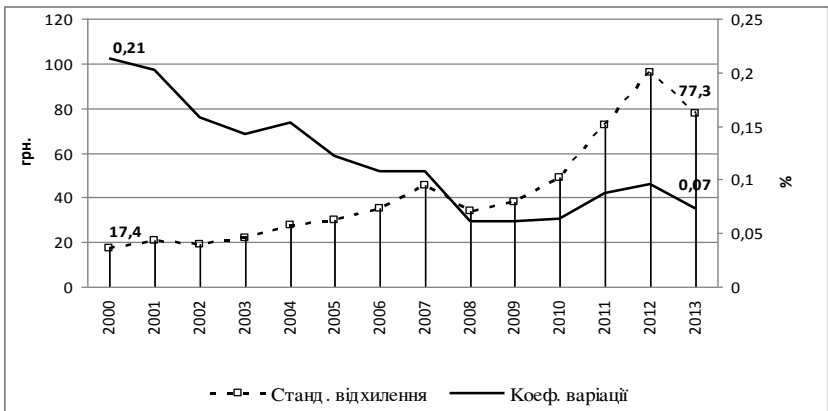


Рис. 3.5. Бюджетне фінансування охорони здоров'я у розрахунку на одну особу в 2000-2013 рр

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У 2012 р. в середньому різниця між областями у видатках на медичне обслуговування одного пацієнта становить 406 грн. В цілому міжобласна різниця медичному обслуговуванні у розрахунку на одного жителя України становить 98 грн. При відносно незначному рівні фінансування охорони здоров'я наведені дані становлять значну величину.

Таким чином, на основі фактичних даних видно, що покращення показника варіації видатків між областями у системі охорони здоров'я не сприяє вирівнюванню фінансування закладів соціальної інфраструктури.

У галузі культури точка перетину показників варіації та стандартного відхилення припадає на 2006 р. Після 2006 р. стандартне відхилення має карколомну тенденцію розвитку і динаміка обох показників почала помітно розходитися. За період 2008-2012 рр. регіональна різниця між ними в абсолютному вимірі (грн.) зросла у 2,3 рази, тоді як протягом 2000-2006 рр. – у 1,6 раз (рис. 3.6).

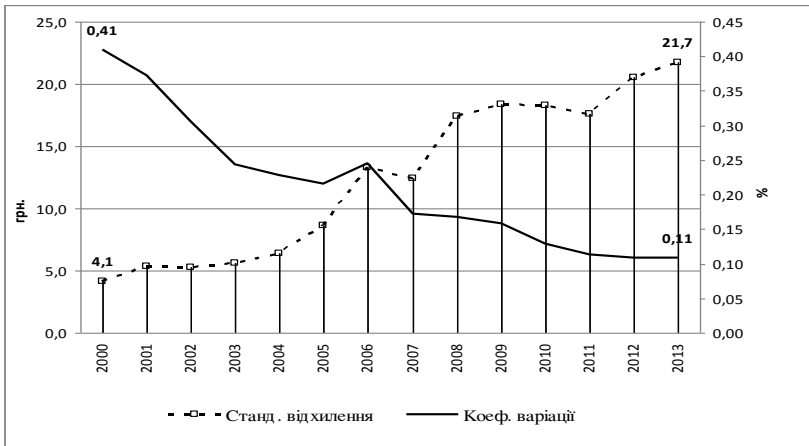


Рис. 3.6. Бюджетне фінансування культури у розрахунку на особу в 2000-2013 рр

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

На підставі проведеного аналізу можна зробити загальний висновок, що емпіричний підхід, який застосовується в розрахунках бюджетів галузей соціальної інфраструктури, не дозволяє скоординувати видатки з потребами у фінансуванні соціальних закладів.

Для поступального розвитку бюджетного механізму соціальної інфраструктури важливе значення має характеристика процесів забезпечення її галузей фінансовими ресурсами. Всебічна оцінка фінансової політики, що здійснюється відносно соціальної інфраструктури, залишається слабо вивченою проблемою. У цьому контексті актуальними стають два питання. По-перше, визначення ступеню асиметрії між бюджетними видатками і нормативними ознаками. По-друге, визначення факторів, які найбільшою мірою спричиняють деструктивний стан з фінансуванням соціальної інфраструктури.

У першому випадку рівень асиметрії вимірюється ступенем тісноти кореляційного зв'язку між видатками і кількістю осіб, які обслуговуються у закладах соціальної інфраструктури (нормативні ознаки). У другому здійснюється кількісний та якісний аналіз впливу окремих факторів на рівень фінансування галузей соціальної інфраструктури.

У дослідженні рівень асиметрії визначається розрахунком коефіцієнту кореляції знаків, який запропонований Г. Фехнером. Цей показник ґрунтується на оцінці ступеню погодженості напрямів відхилень індивідуальних значень ознак, аналізуються від відповідних середніх. Коефіцієнт Фехнера має наступний вигляд:

$$K_{\phi} = (N_a - N_b) / N_a + N_b, \text{ де}$$

N_a – число збігів знаків відхилення індивідуальних значень від середньої;

N_b – число незбігів знаків відхилення індивідуальних значень від середньої.

Коефіцієнт Фехнера може поймати різні значення у межах від -1 до $+1$. Якщо знаки всіх відхилень співпадуть, то $N_b = 0$. У цьому випадку коефіцієнт буде дорівнювати 1 , що свідчить про наявність прямого зв'язку. Якщо знаки всіх відхилень будуть різними, тоді $N_a = 0$ і коефіцієнт Фехнера буде рівним -1 , що дає підстави припустити наявність зворотного зв'язку.

Нижче у таблиці 3.3 наведено розрахунки коефіцієнту Фехнера для дошкільних закладів за 2000 р. Отримана величина коефіцієнту $0,18$ свідчить у цілому про слабку наявність зв'язку між бюджетними видатками на утримання дошкільних закладів та кількістю осіб, які їх відвідують. Напрямок кореляційного зв'язку між цими ознаками простежуються по 16 з 27 регіонів.

Таблиця 3.3

Тіснота кореляційного зв'язку між бюджетними видатками на розвиток дошкільних закладів та кількістю вихованців (осіб) на 2000 р.

Області	Видатки місцевих бюджетів на дошкільні заклади, тис. грн. x_i	Кількість осіб, що відвідують дошкільні заклади, тис. грн. y_i	Знаки відхилень індивідуальних значень ознак від середньої величини		Збігання (а) або незбігання (в) значень
			для x_i	для y_i	
Автономна Республіка Крим	999,98	36300	211,19	244	
Вінницька	549,75	37400	-239,04	1344	-
Волинська	709,58	18900	-79,22	-17156	+
Дніпропетровська	689,85	79200	-98,94	43144	-
Донецька	818,19	105300	29,40	69244	+
Житомирська	814,90	26300	26,11	-9756	-
Закарпатська	965,39	23600	176,59	-12456	-
Запорізька	754,43	43400	-34,36	7344	-
Івано-Франківська	730,21	17600	-58,59	-18456	+
Київська	687,53	43700	-101,27	7644	-
Кіровоградська	739,72	22900	-49,08	-13156	+
Луганська	612,25	41200	-176,54	5144	+
Львівська	870,19	35600	81,39	-456	+
Миколаївська	676,35	29000	-112,44	-7056	+
Одеська	741,98	44700	-46,81	8644	-
Полтавська	791,33	34400	2,54	-1656	-
Рівненська	544,77	19600	-244,02	-16456	+
Сумська	622,10	28000	-166,69	-8056	+
Тернопільська	640,98	19300	-147,81	-16756	+
Харківська	792,28	53000	3,49	16944	+
Херсонська	639,80	27000	-148,99	-9056	-
Хмельницька	528,66	34900	-260,14	-1156	+
Черкаська	742,52	34700	-46,27	-1356	+
Чернівецька	681,73	17400	-107,06	-18656	+
Чернігівська	853,65	21600	64,86	-14456	-
м. Київ	1520,36	68500	731,57	32444	+
м. Севастополь	1578,94	10000	790,15	-26056	+
У середньому по Україні	788,79				$K_\Phi = (16-11)/27=0,18$

Джерело: Розраховано за даними Державної служби статистики України та Міністерства фінансів України.

У таблиці 3.4 аналізується наявність та напрямок зв'язку між видатками на утримання дошкільних закладів та величиною місцевих бюджетів. Коефіцієнт Фехнера між ними становить 0,33. Фактично тільки у 18 областях України доходи місцевих бюджетів кореспондують з обсягом видатків на утримання дошкільних закладів.

Таблиця 3.4

Тіснота кореляційного зв'язку між бюджетними видатками на розвиток дошкільних закладів та доходами місцевих бюджетів на 2000 р.¹

Області	Видатки місцевих бюджетів на дошкільні заклади, тис. грн x_i	Доходи місцевих бюджетів, тис. грн. y_i	Знаки відхилень індивідуальних значень ознак від середньої величини		Збігання (а) або незбігання (в) значень
			для x_i	для y_i	
Автономна Республіка Крим	999,98	432752,04	211,19	72604,264	+
Вінницька	549,75	276222,66	-239,04	-83925,11	+
Волинська	709,58	324406,81	-79,22	-35740,96	+
Дніпропетровська	689,85	313458,28	-98,94	-46689,49	+
Донецька	818,19	341758,78	29,40	-18389	-
Житомирська	814,90	303328319	26,11	-56819,58	-
Закарпатська	965,39	312745,91	176,59	-47401,87	-
Запорізька	754,43	365602,67	-34,36	5454,8927	-
Івано-Франківська	730,21	304883,8	-58,59	-55263,97	+
Київська	687,53	365580,99	-101,27	5433,2193	-
Кіровоградська	739,72	309888	-49,08	-50259,78	+
Луганська	612,25	270120,98	-176,54	-90026,79	+
Львівська	870,19	307858,74	81,39	-52289,03	-
Миколаївська	676,35	314675,82	-112,44	-45471,96	+
Одеська	741,98	326723,15	-46,81	-33424,62	+
Полтавська	791,33	329181,56	2,54	-30966,22	-
Рівненська	544,77	293460,71	-244,02	-66687,06	+
Сумська	622,10	397148,02	-166,69	37000,245	+
Тернопільська	640,98	290408,52	-147,81	-69739,25	+
Харківська	792,28	319894,8	3,49	-40252,98	-
Херсонська	639,80	302436,01	-148,99	-57711,77	+
Хмельницька	528,66	281806,73	-260,14	-78341,05	+
Черкаська	742,52	307726,06	-46,27	-52421,72	+
Чернівецька	681,73	270986,46	-107,06	-89161,31	+
Чернігівська	853,65	336389,92	64,86	-23757,85	-
м. Київ	1520,36	1338305,4	731,57	978157,63	+
м. Севастополь	1578,94	386238,88	790,15	26091,104	+
У середньому по Україні	788,79	360147,77			$K_d = (18-9)/27=0,33$

Джерело: Розраховано за даними Державної служби статистики України та Міністерства фінансів України. України.

Інформація з наведених таблиць говорить, що найбільш критичні складаються проблеми на стадії розподілу видатків між регіональними бюджетами в середині областей.

Аналогічні розрахунки по закладах середньої освіти, охорони здоров'я, культури та по дошкільних закладах у загальному вигляді за 2000, 2006, 2012 рр. представлені у таблиці 3.5.

Таблиця 3.5

Коефіцієнт Фехнера по закладах соціальної інфраструктури

Заклади	2000		2006		2012	
	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$	$K_{1ф}$	$K_{2ф}$
Дошкільні заклади	0,18	0,33	0,18	0,55	0,48	0,4
Заклади середньої освіти	-0,11	- 0,15	- 0,33	- 0,15	- 0,33	0,03
Заклади охорони здоров'я	0,33	0,33	0,41	0,63	0,41	0,41
Заклади культури	0,55	0,26	- 0,96	0,30	- 0,96	0,26

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Із наведеної таблиці 3.5 випливає низка висновків загального та часткового характеру.

По-перше, протягом 2000-2012 рр. зв'язок між бюджетною системою та соціальною інфраструктурою виявився несуттєвим і характеризується неузгодженістю між рівнями бюджетів (обласними та муніципальними) та функціонуванням закладів соціальної інфраструктури на місцях. Коефіцієнт Фехнера, яких характеризує зв'язок доходів обласних бюджетів з видатками на функціонування інфраструктурних закладів ($K_{2ф}$), протягом усього періоду перевищує аналогічний коефіцієнт, який дає уявлення про розподіл видатків ($K_{1ф}$).

По-друге, відносно найбільш високий рівень коефіцієнтів Фехнера є у середньої освіти – 0,33; 0,63; 0,4. Найбільш зростаюча динаміка зв'язку простежується між бюджетними видатками та розвитком дошкільних закладів. У 2000 р. $K_{1ф} = 0,18$, у 2012 р. $= K_{1ф} = 0,48$.

По-третє, в галузі культури ситуація з розподілом бюджетних видатків між рівнями бюджетної системи найбільш критична порівняно з іншими галузями соціальної інфраструктури. н якщо 2000 р. $K_{1ф}$ становив 0,55, то у 2012 р. – -0,96, тобто зв'язок був від'ємним, що свідчить про недосконалість фінансового механізму в соціальній інфраструктурі.

У цілому отримана величина коефіцієнтів Фехнера не дозволяє припустити наявності прямої залежності між досліджуваними ознаками. З економічних позицій це необхідно трактувати як незбалансованість процесу бюджетування, що свідчить про необхідність поліпшення рівня фінансового регулювання розвитком соціальної інфраструктури.

Із методу розрахунку коефіцієнту Фехнера випливає, що величина цього показника не залежить від величини відхилень ознак, які досліджуються, від відповідних середніх величин. На основі коефіцієнту Фехнера не можна стверджувати про тісноту кореляційної залежності між ознаками, що аналізуються, а також про оцінку її істотності.

Більш достовірним показником ступеню тісноти зв'язку між такими факторними ознаками, як бюджетні доходи, витрати та фінансові результати є кореляційні коефіцієнти.

Ситуація, що склалася, спричинена трьома факторами: недосконалістю методів бюджетного фінансування, не відпрацьованістю міжбюджетних відносин та системи управління галузями соціальної інфраструктури.

Варіація бюджетних видатків між областями не має функціональної залежності від одного якого-небудь фактора. На динаміку коливання фінансових витрат впливає ряд факторів (кількість закладів соціальної інфраструктури, рівень матеріального оснащення, чисельність контингенту, територіальне розташування та інші), які формують стохастичну форму залежності між результативним і факторними ознаками.

Для визначення кількісної залежності між коефіцієнтом варіації як результативною ознакою та домінуючим фактором, можна застосувати кореляційний аналіз.

На загальнодержавному рівні варіація видатків по кожній галузі має свою специфіку. В освіті, наприклад, видатки на функціонування дошкільних закладів визначається чисельністю вихованців у розрахунку на один заклад, у загально середній освіті – кількістю учнів. У медичному обслуговуванні – все населення. Це пояснюється тим, що нормативи розташування лікарняних закладів визначаються в розрахунку на все населення. Аналогічний підхід можна використати і для закладів культури.

Для більш детального аналізу статичної залежності між факторами та результативними ознаками необхідно використовувати інформацію, яка деталізована по територіям (містам, районам, селищам).

Варіація видатків залежить від дії декількох причин, і її вивчення не може обмежуватися парними залежностями. В аналізі необхідно включати ознаки-фактори, що істотно впливають на результативну зміну. Враховуючи традиційність підходів до управління фінансовими процесами, до факторних ознак необхідно віднести, по-перше, стандартне відхилення, величина якого значною мірою є наслідком діючої системи управління фінансовими потоками в соціальній інфраструктурі; по-друге, соціальне навантаження інфраструктурної галузі, яке оцінюється кількісними й якісними параметрами контингенту, що обслуговується.

Оцінити долю кожного з названих факторів можливо через такий стандартизований показник, як ρ -коефіцієнт. Цей коефіцієнт показує, на яку частку середнього квадратичного відхилення σ_y зміниться залежна змінна y зі

змінюю відповідного фактора χ_i на величину свого середньоквадратичного відхилення (σ_i). Коефіцієнт ρ дозволяє порівняти вплив коливання двох різних факторів на варіацію досліджуваного показника, зокрема, на коефіцієнт варіації.

З метою вивчення пріоритетності факторів було побудовано двофакторні кореляційні моделі для кожної галузі соціальної інфраструктури. По параметрах отриманих рівнянь здійснено оцінку кожного фактора у зміні рівня результативного показника γ . Загальний вид двофакторної моделі має вигляд:

$$\bar{\gamma}_{\chi_1 \dots \chi_2 \dots \chi_n} = a_o + a_1 \chi_1 + a_2 \chi_2,$$

де $\bar{\gamma}$ - коефіцієнт варіації,

$\chi_1, \chi_2, \dots, \chi_n$ - галузі соціальної інфраструктури,

a_o - вільний член (константа),

a_1 та a_2 - коефіцієнти регресії,

χ_1 - середньоквадратичне відхилення видатків за 2000-2011 рр. (грн),

χ_2 - середньоквадратичне відхилення демографічного навантаження (осіб).

Для системи дошкільного виховання двофакторна модель приймає наступний вигляд:

$$\bar{\gamma}_{\chi} = a_o + a_1 \chi_1 + a_2 \chi_2, \text{ де}$$

$\bar{\gamma}$ - коефіцієнт варіації видатків на утримання дошкільних закладів,

χ_1 - стандартне відхилення видатків по кожній області за період 2000-2011 рр. в розрахунку на одного вихованця,

χ_2 - кількість дітей дошкільного віку в розрахунку на один дошкільний заклад.

Результати аналізу зведено в наступну таблицю (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Статистичні характеристики по системі дошкільних закладів у розрізі областей за 2000-2011 рр.

Область / Фактори	Стандарти- зований коефіцієнт (β)	t (роз- рахунків)	Значення коефіцієнта в	95,0% довірчий інтервал для β	
				Нижня межа	Верхня межа
Автономна Республіка Крим:					
D	1,889	4,009	0,04	0,000	0,000
N	-1,924	-4,083	0,04	-0,008	-0,002
Вінницька:					
D	1,303	2,182	0,061	0,000	0,000
N	-1,523	-2,551	0,034	-0,027	-0,001
Волинська:					
D	0,813	1,667	0,134	0,000	0,00
N	-0,928	-1,904	0,093	-0,017	0,002
Дніпропетровська :					
D	1,814	4,942	0,001	0,000	0,000
N	-2,051	-5,588	0,001	-0,012	-0,005
Донецька :					
D	1,820	4,115	0,003	0,000	0,000
N	-2,012	-4,549	0,003	-0,016	-0,005
Житомирська:					
D	0,983	1,974	0,084	0,000	0,000
N	-0,743	-3,832	0,005	-0,019	-0,05
Закарпатська :					
D	0,875	2,610	0,091	0,000	0,000
N	-1,117	-3,391	0,010	-0,008	-0,002
Запорізька :					
D	1,869	3,269	0,011	0,000	0,010
N	-1,924	3,366	0,010	-0,011	-0,002
Івано-Франківська :					
D	1,681	2,158	0,063	0,000	0,000
N	-1,730	-2,221	0,067	-0,20	0,000
Київська :					
D	1,278	3,574	0,007	0,000	0,000
N	-1,418	-3,968	0,004	-0,011	-0,003
Кіровоградська :					
D	1,078	3,759	0,006	0,000	0,000
N	-0,937	-3,268	0,011	-0,017	-0,003
Луганська :					
D	1,710	4,256	0,003	0,000	0,000
N	-2,197	-5,467	0,001	-0,010	-0,004
Львівська :					
D	0,831	1,171	0,275	0,000	0,000
N	-0,890	-0,255	0,245	-0,010	-0,003
Миколаївська :					
D	0,665	2,138	0,065	0,000	0,000
N	-0,912	2,932	0,019	-0,018	-0,002
Одеська :					
D	2,958	2,732	0,026	0,000	0,000
N	-3,074	-2,840	0,022	-0,022	-0,002
Полтавська:					
D	2,046	2,889	0,020	0,000	0,000
N	-2,053	-2,900	0,020	-0,015	-0,002
Рівненська :					
D	0,349	1,055	0,322	0,000	0,000
N	-0,594	-1,794	0,111	-0,041	0,005

Область / Фактори	Стандарти- зований коефіцієнт (β)	t (роз- рахунків)	Значення коефіцієнта в	95,0% довірчий інтервал для β	
				Нижня межа	Верхня межа
Сумська :					
D	0,577	1,861	0,100	0,000	0,000
N	-0,864	-2,787	0,024	-0,027	-0,003
Тернопільська :					
D	1,380	2,644	0,030	0,000	0,000
N	-1,506	-2,886	0,020	-0,025	-0,003
Харківська :					
D	1,238	3,787	0,005	0,000	0,000
N	-1,253	-3,832	0,005	-0,007	-0,002
Херсонська :					
D	1,215	4,808	0,001	0,000	0,000
N	-1,490	-5,896	0,000	-0,014	-0,006
Хмельницька :					
D	1,233	4,534	0,002	0,000	0,000
N	-1,550	-5,703	0,000	-0,032	-0,014
Черкаська :					
D	1,496	2,611	0,031	0,000	0,000
N	-1,484	-2,590	0,032	-0,027	-0,002
Чернівецька :					
D	0,850	2,636	0,030	0,000	0,000
N	-1,079	-3,348	0,010	-0,022	-0,004
Чернігівська :					
D	0,849	4,472	0,002	0,000	0,000
N	-0,993	-4,918	0,001	-0,022	-0,008
м.Київ :					
D	1,291	5,881	0,000	0,000	0,000
N	-0,913	-4,160	0,003	-0,005	-0,001
м.Севастополь :					
D	1,549	5,285	0,001	0,000	0,000
N	-1,332	-4,544	0,002	-0,008	-0,002

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Дані таблиці 3.6 свідчать, що із двох факторів, включених у рівняння регресії, найбільший вплив на варіацію видатків за період 2000-2011 рр. спричиняє фактор демографічного навантаження на один дошкільний заклад. Це простежується по всіх областях України за виключенням Києва, Севастополя та Кіровоградської області. Від'ємне значення стандартизованого бета-коефіцієнта (β) вказує на зворотній зв'язок між факторною і результативною закономірностями: при збільшенні демографічного навантаження показник варіації видатків з року в рік зменшується і навпаки.

Цю тенденцію, з економічної точки зору, не можна оцінити позитивно, оскільки коливання торкаються тільки умовно-змінних витрат. Умовно-постійні витрати, які складають найбільшу частину витрат, не враховуються. Тому другий фактор (стандартне відхилення), який включений у модель і характеризує рівень управління фінансовими потоками по роках, відіграє важливу, але меншу роль у процесі впливу на коливання видатків. Таким чином, динамічний підхід до побудови регресивної моделі свідчить, що методи

управління бюджетними видатками не відповідають тенденціям, які складаються в механізмі фінансування галузей соціальної інфраструктури.

Структурна регресійна модель, яка здійснена для аналізу варіації бюджетних видатків між областями України на утримання і розвиток дошкільних закладів протягом 2000-2011 рр., призводить до отримання аналогічних висновків.

Кореляційна двофакторна модель, яка виявляє рівень варіації видатків на функціонування галузей соціальної інфраструктури протягом 2000-2011 рр., має наступний вигляд:

$$K_{\text{вар.}} = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 N_d, \text{ де}$$

$K_{\text{вар.}}$ – коефіцієнт варіації видатків між областями;

D – показник стандартного відхилення, грн;

N_d – демографічне навантаження на один дошкільний заклад (осіб).

Розрахунки показників кореляційної моделі наведено нижче:

$$K_{\text{вар.}} = 1,178 + D - 0,057 N_d$$

Коефіцієнти кореляції Пірсона:

$$D = -0,723; N_d = -0,801; R^2 = 0,702; F = 10,613.$$

Бета-коефіцієнт для першого фактора (D) дорівнює 1,081; для другого (N_d) – (-)1,853,

Наведені статистичні показники свідчать, що система розподілення бюджетних коштів майже не впливає на вирівнювання витрат на утримання дошкільних закладів між областями. Варіація стандартного відхилення демографічного навантаження значно перевищує варіацію стандартного відхилення видатків.

Підсумовуючи статистичний аналіз, можна навести динаміку зміни коефіцієнта варіації (K), стандартного відхилення видатків (D) та стандартного відхилення показників демографічного навантаження (N_d) протягом 2000-2011рр., яка дорівнює $K_{\text{вар.}} = 0,41$; $D = 4,25$; $N_d = 1,35$. Наведені дані видатків на фінансування бюджетних закладів у масштабах України дозволяють стверджувати, що роль впливу стандартного відхилення видатків на коефіцієнт варіації становить 75%, демографічного навантаження – 25%.

Аналогічна ситуація склалась із фінансуванням середньої освіти. Коефіцієнт варіації держаного фінансування освіти становив у цілому по Україні в 2000 р. 0,51, у 2011 р. – 0,38. Фактично індекс його зниження становив 0,746. При цьому показники стандартного відхилення бюджетних видатків (K) між областями збільшився (D_c) більше, ніж у 9 разів; показник стандартного відхилення демографічного навантаження на заклади середньої освіти (N_n) зменшився на 0,6. Внаслідок динаміки обсягів бюджетного фінансування середньої освіти та динаміки кількості учнів у середніх школах України розбіжність між областями у видатках бюджету в розрахунку на одного учня збільшилася з 2000 р. із 66,1 грн до 647,2 грн, або в 9,7 разів (табл. 3.7).

Дія фактору бюджетного фінансування на міжобласну варіацію видатків є переважальною порівняно з фактором демографічного навантаження. Перший оцінюється у 94%, другий – 6%.

Проте вплив фінансового фактора на регулювання процесу диференціації видатків незначний, що говорить про відсутність адекватного механізму розподілу коштів на міжобласному і, особливо, на внутрішньообласному рівнях. Дані табл. 3.7 свідчать, що β -коефіцієнт показника стандартного відхилення бюджетних витрат майже по всіх областях, за виключенням міст Києва та Севастополя, поступається β -коефіцієнту показника стандартного відхилення демографічного фактора.

Таблиця 3.7

Статистична характеристика по середньоосвітнім закладам у розрізі областей за 2000-2011 рр.

	Стандартизовані коефіцієнти (β)	t (розрахунковий)	Значення коефіцієнтів	95,0% інтервал β
Автономна Республіка Крим:				
D _c , грн	0,451	1,544	0,00	0,00
D _n , осіб	0,435	1,487	0,00	0,00
Вінницька:				
D _c , грн	-0,029	-0,089	0,00	0,00
D _n , осіб	0,525	1,538	0,00	0,00
Волинська:				
D _c , грн	-0,022	-0,069	0,00	0,00
D _n , осіб	0,468	1,464	0,00	0,00
Дніпропетровська:				
D _c , грн	0,314	0,911	0,00	0,00
D _n , осіб	0,470	1,365	0,00	0,00
Донецька:				
D _c , грн	0,573	2,655	0,00	0,00
D _n , осіб	0,820	3,800	0,00	0,00
Житомирська:				
D _c , грн	-0,002	-0,008	0,00	0,00
D _n , осіб	0,747	3,039	0,00	0,00
Закарпатська:				
D _c , грн	0,151	0,502	0,00	0,00
D _n , осіб	0,515	0,711	0,00	0,00
Запорізька:				
D _c , грн	0,504	2,149	0,00	0,00
D _n , осіб	0,822	3,507	0,00	0,00
Івано-Франківська:				
D _c , грн	-0,058	-0,148	0,00	0,00
D _n , осіб	0,501	1,285	0,00	0,00
Київська:				
D _c , грн	0,162	0,542	0,00	0,00
D _n , осіб	0,501	1,676	0,00	0,00
Кіровоградська:				
D _c , грн	0,084	0,274	0,00	0,00
D _n , осіб	0,482	1,564	0,00	0,00
Луганська:				
D _c , грн	0,439	1,947	0,00	0,00
D _n , осіб	0,806	3,577	0,00	0,00
Львівська:				
D _c , грн	-0,051	-0,160	0,00	0,00
D _n , осіб	0,520	1,619	0,00	0,00
Миколаївська:				
D _c , грн	0,231	0,793	0,00	0,00
D _n , осіб	0,525	1,803	0,00	0,00

Продовження таблиці 3.7

Область / Фактори	Стандартизована коєфіцієнти (β)	t (розрахунковий)	Значення коєфіцієнтів	95,0% інтервал β
Одеська: D _c ,грн D _н , осіб	0,059 0,719	0,230 2,799	0,00 0,00	0,00 0,00
Полтавська: D _c ,грн D _н , осіб	0,117 0,488	0,369 1,538	0,00 0,00	0,00 0,00
Рівненська: D _c ,грн D _н , осіб	-0,030 0,109	-0,077 0,281	0,00 0,00	0,00 0,00
Сумська: D _c ,грн D _н , осіб	0,368 0,617	1,321 2,214	0,00 0,00	0,00 0,00
Тернопільська: D _c ,грн D _н , осіб	-0,027 0,238	-0,067 0,590	0,00 0,00	0,00 0,00
Харківська: D _c ,грн D _н , осіб	0,314 0,720	1,284 2,942	0,00 0,00	0,00 0,00
Херсонська: D _c ,грн D _н , осіб	0,127 0,683	0,504 2,717	0,00 0,00	0,00 0,00
Хмельницька: D _c ,грн D _н , осіб	0,023 0,133	0,058 0,336	0,00 0,00	0,00 0,00
Черкаська: D _c ,грн D _н , осіб	0,006 0,591	0,022 2,005	0,00 0,00	0,00 0,00
Чернівецька: D _c ,грн D _н , осіб	-0,224 0,468	-0,611 1,275	0,00 0,00	0,00 0,00
Чернігівська: D _c , грн D _н , осіб	0,313 0,551	1,101 1,940	0,00 0,00	0,00 0,00
м.Київ: D _c , грн D _н , осіб	0,948 0,754	5,123 3,911	0,00 0,00	0,00 0,00
м.Севастополь: D _c ,грн D _н , осіб	0,996 0,792	4,485 3,564	0,00 0,00	0,00 0,00

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Проблемною і розбалансованою залишається система фінансування охорони здоров'я. Заходи по реформуванню медичного обслуговування принципово не вносять кардинальних змін у порядок і правила фінансового забезпечення охорони здоров'я. Реформа, яка проводиться, торкається питання розподілу бюджетних коштів між структурними підрозділами та видами охорони здоров'я, не зачіпаючи основ формування та виконання їх бюджетів. Бюджети як інструмент економічного регулювання залишаються пасивним засобом проведення державної та регіональної політики в галузі охорони здоров'я. Їм не привласнюється функція впливу на процес фінансування місцевих бюджетів місцевих органів з метою сталого ресурсного забезпечення медичного обслуговування населення.

У системі охорони здоров'я на варіацію бюджетних коштів між областями впливають, як і в галузі освіти, два фактори: зростання бюджетних видатків (χ) та їх перерозподіл. Результатом застосування механізму перерозподілу є показник стандартного відхилення.

Оцінка впливу цих двох факторів на варіацію видатків можна визначити шляхом побудови двофакторної кореляційної моделі:

$$V_{o3} = \alpha_o + \alpha_1 \chi_{o3} + \alpha_2 D_{o3},$$

де χ_{o3} - середній рівень видатків на охорону здоров'я по областях, грн;

D_{o3} – стандартне відхилення, %.

Коефіцієнти кореляції та рівняння регресії показують переважно зворотній зв'язок між результативними та факторними ознаками. Рівняння регресії має наступний вигляд: $\gamma_{o3} = 0,184 + \chi_{o3} + 0,001 D_{o3}$, де коефіцієнти кореляції Пірсона дорівнюють: $K_{Vx} = -0,819$; $K_{VD} = -0,703$; $R^2 = -0,620$; $F = 9.991$. Бета-коефіцієнт β першого фактора дорівнює – 1,150; другого – 0,359.

Коефіцієнти t розраховані та довірчі інтервали наведені нижче:

Таблиця 3.8

Коефіцієнти t та довірчі інтервали

Показник	t	95,0 довірчий інтервал для β	
		Нижня межа	Верхня межа
α_o (константа)	5,630	0,108	0,254
χ_{o3} (середні видатки)	-2,378	-0,001	0,000
D_{o3} (стандартне відхилення)	0,742	-0,003	0,006

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Із наведених статистичних характеристик видно, що найбільший вплив на варіацію видатків на охорону здоров'я між областями України спричиняє динаміка бюджетних витрат. Фактично це означає, що бюджетний процес в охороні здоров'я слабо регулюється, і його механізм не відповідає особливостям медичного обслуговування населення. Цей висновок підтверджується аналізом.

Для оцінки рівня управління фінансовими потоками і відповідності фінансових коштів потребами медичного обслуговування здійснено порівняння кількості захворювань і обсягів бюджетів охорони здоров'я в місцевих органах влади.

Порівняння здійснюватиметься про властивості мажоритарності середніх величин: відхилення (V) та середнього лінійного відхилення (d). Якщо розподіл ознаки близький до нормального або симетричного розподілу, то між V та d існує взаємозв'язок: $V=1,25d$ або $d=0,8V$.

Середнє лінійне відхилення та середнє квадратичне відхилення показують, наскільки в середньому коливається величина ознаки одиниць сукупності, що досліджується.

Застосовуючи зазначений метод порівнянь, співставимо в розрізі областей кількість захворювань та бюджетні видатки (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Кількість захворювань та бюджетні видатки

Області	Захворюваність	Видатки (грн)
Україна	32380936	843,953157
Автономна Республіка Крим	1065097	867,830999
Вінницька	1344329	780,443244
Волинська	763446	779,14327
Дніпропетровська	2807898	893,00661
Донецька	2798580	886,235441
Житомирська	810912	803,377948
Закарпатська	795718	713,879824
Запорізька	1053147	852,221987
Івано-Франківська	1202034	845,678551
Київська	1265806	887,828058
Кіровоградська	608098	852,023554
Луганська	1344251	879,902279
Львівська	2103796	777,7605
Миколаївська	738207	776,288533
Одеська	1741025	765,405485
Полтавська	875962	831,464216
Рівненська	874202	824,110976
Сумська	595398	802,638257
Тернопільська	742176	761,183868
Харківська	2092169	799,765117
Херсонська	687974	774,711365
Хмельницька	862169	799,29898
Черкаська	964323	866,295169
Чернівецька	628769	771,056366
Чернігівська	761637	835,711908
м.Київ	2623589	1104,3813
м. Севастополь	230224	821,650919
Середньоквадратичне відхилення	6913413	72,0945947
Середнє лінійне відхилення	543003	49,46536

Джерело: Розраховано за даними Міністерства охорони здоров'я України.

Із наведеної таблиці видно, що співвідношення середнього лінійного відхилення та середнього квадратичного відхилення по показнику загальної захворюваності населення становить 98% ($V=1,25 \cdot 54002,8=67875; 67875/69134=0,98$). Це означає, що варіаційний ряд по показнику загальної захворюваності близький до ознаки нормального розподілу. Статистичні

характеристики варіаційного ряду за показником видатків складатимуть 86%: ($V=1,25 \cdot 49,46=61,83$; $618317/72,0945=0,86$).

Таким чином, розподіл видатків є асиметричним і заниженим відповідно до варіаційного ряду розподілу захворюваності. Цей висновок підтверджується і прикладом функціонування обласного і муніципального рівня медичного обслуговування населення. За останні роки спостерігаються територіальні відмінності в ресурсозабезпеченні й показниках діяльності системи лікувально-профілактичної допомоги.

Розгляд іманентних муніципальним містам тенденцій потребує розрахунків середніх значень показників медичного обслуговування населення, які фактично репрезентують ресурсний потенціал охорони здоров'я (кількість медичного персоналу, ліжок, відвідувань) і показників захворюваності громадян за основними нозологічними формами (злоякісні новоутворення, хвороби системи кровообігу, органів дихання тощо).

Співставлення цих двох груп показників дає можливість перевірити відповідність ресурсної бази потребам населення в лікуванні.

Розрахунки та їх аналіз зводяться до використання мажоритарних властивостей середніх величин, згідно з якими в нерівному розподілі стандартне відхилення (σ) завжди більше середнього лінійного відхилення (d). Враховуючи це співвідношення, на основі результатів розрахунків зробимо певні узагальнення, які відбиватимуть характер розподілу індивідуальних показників у рядах, що аналізуються. Це дозволяє виявити тенденції, які склалися в ресурсному потенціалі муніципальної охорони здоров'я (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

**Емпіричний розподіл показників, потенціалу охорони здоров'я
(коефіцієнт перевищення σ понад d)**

Міста	Кількість лікарів	Кількість середнього медичного персоналу	Кількість ліжок	Ємність амбулаторно-поліклінічних закладів
Обласні центри	1,121	0,182	1,20	1,163
Міста обласного значення	1,325	1,15	1,511	1,211
У цілому по містах	1,109	1,229	1,201	1,153

Джерело: Розраховано за даними Міністерства охорони здоров'я України.

Аналіз наведеної таблиці показує, що між містами обласного значення розподіл ресурсного потенціалу медичного обслуговування більш нерівномірний, ніж між обласними центрами. Емпіричні показники розподілу кількості лікарів, ліжок у містах обласного значення перевищують аналогічні показники між обласними центрами. До того ж у містах обласного значення середні показники забезпечення населення лікарями, ліжками, поліклініками й амбулаторіями (в розрахунку на 1000 осіб) в 1,1-1,8 разів нижчий, ніж в

обласних центрах. Наприклад, в останніх кількість лікарів на 1000 населення становить 6,42, тоді як у містах обласного значення – 3,54.

Вищенаведені дані підкреслюють типову відмінну рису медичного обслуговування населення, а саме порівняно слабший ресурсний потенціал міст обласного значення в порівнянні з обласними центрами, доступність до якого в периферійних містах гірша.

Наступний етап дослідження передбачає виявлення характеру розподілу емпіричних показників захворюваності населення.

Розрахунки рівня захворюваності в містах обласного значення вищі, ніж в обласних центрах, а варіація навколо середніх значень менша. Ці спостереження дають підставу зробити принциповий висновок, що в містах обласного значення потреба населення в медичному обслуговуванні вища, ніж в обласних центрах. У них середній рівень захворюваності населення по більшості хвороб перевищує аналогічний рівень захворюваності в обласних центрах, але його варіація більш наближена до симетричного розподілу. Це вказує на рівномірність захворюваності жителів між містами обласного значення.

Помітне перевищення коефіцієнта середнього квадратичного відхилення над середнім лінійним відхиленням ($\sigma_1 > \bar{d}_1$) у містах обласного значення спостерігається по шести нозологічним видам захворювань, в обласних центрах – по п'яти. При цьому по найбільш масовому виду – хворобам органів дихання (209-284 випадків на 1000 жителів) зазначений коефіцієнт у містах обласного значення в 1,3 рази вищий, ніж в обласних центрах. В обласних центрах він становить 1,07, а в містах обласного значення – 1,4 (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Емпіричні показники розподілу показників захворюваності населення (коефіцієнт перевищення σ_1 понад $\bar{d}_1$)

Міста	Зло- якісні ново- утво- рення	Хворо- би крові	Хворо- би кро- вообігу	Хворо- би ор- ганів дихання	Тубер- кульоз	Алкого- лізм	Нарко- манія	Сифіліс	Гонорея	СНІД
Обласні центри	1,15	1,95	1,46	1,07	1,65	1,13	1,23	1,21	1,32	1,33
Міста об- ласного значення	1,14	1,44	1,39	1,40	1,15	1,01	1,25	1,16	1,26	1,41

Джерело: Розраховано за даними Міністерства охорони здоров'я України.

Для порівняльної оцінки показників стану охорони здоров'я двох зазначених статистичних груп ресурсної бази медичного обслуговування і потреб населення в лікуванні застосовуємо коефіцієнт варіації. Проведення аналізу ситуації в муніципальному секторі охорони здоров'я показує, що по обласних центрах потреба населення в медичних послугах у 2,3 рази перевищує потенціал закладів охорони здоров'я; в містах обласного значення – в 3,8 рази; в цілому по містах – у 3 рази.

Таким чином, можна констатувати, що для сучасного етапу розвитку охорони здоров'я характерна диспропорційність між містами як за рівнем суспільного здоров'я, так і по ресурсному потенціалу розташованих на їх території закладів охорони здоров'я.

У галузі культури спостерігаються тенденції які аналогічні тенденціям в охороні здоров'я. На протязі 2000-2013 рр. коефіцієнт варіації видатків на фінансування культурних потреб скорочується між областями України, середній рівень витрат зростає, стандартне відхилення збільшується, але темпами значно повільнішими, ніж показник середніх видатків (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Коливання фінансових показників у галузі культури

Роки	Коефіцієнт варіації (V_k)	Середній рівень видатків ($\bar{x}_k$)	Стандартне відхилення (D_k)
1999	0,31	7,1	2,2
2000	0,41	10,1	4,1
2001	0,37	14,4	5,4
2002	0,31	17,2	5,2
2003	0,24	23,1	5,6
2004	0,23	28,1	6,4
2005	0,22	40,2	8,7
2006	0,24	54,3	13,3
2007	0,17	72,2	12,5
2008	0,17	104,1	17,4
2009	0,16	115,3	18,3
2010	0,13	142,3	18,3
2011	0,11	155,3	17,6
2012	0,10	188,1	20,5
2013	0,10	199,8	21,7
Зростання значення	0,22	78,1	11,8

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Кореляційне рівняння, яке визначає залежність варіації видатків на розвиток культури від зростання бюджетних коштів і їх розподілу по областях України, визначається наступним чином:

$$y_k = 0,3410,001x_{ik} - 0,004x_{ik}$$

Коефіцієнти кореляції дорівнюють: $k_{ix} = -0.869$; $k_{vD} = -0.849$.

Результати дисперсійного аналізу свідчить, що даними факторами на 76% пояснюється варіація видатків на розвиток культури та на 24% - іншими факторами. R-квадрат дорівнює 0,760 що вказує на високу ступінь кореляції результативних та факторних ознак. Коефіцієнт Фішера дорівнює (F) 15,803, що говорить про Б-коефіцієнти складають для першої змінної – (-) 0,646; для другом – (-)0,234.

Значення t дорівнює для результативної змінної 9,462; $x_{ik} - (-)1,267$; 95,0% довірчого інтервалу для константи (y_k) дорівнює 0,261 – 0,42, змінних x та D – відповідно -0,003-0,001 та -0,021-0,14.

Статистичні характеристики свідчать, що найбільший вплив на коливання показника видатків спричиняє збільшення бюджетного фінансування галузі культури. β -коефіцієнт показника середнього обсягу видатків бюджету значно перевищує β -коефіцієнт стандартного відхилення. Це свідчить про те, що механізм регулювання розподілу коштів бюджету в культурі практично не сформований. Варіація видатків між областями по галузі культури більш, ніж в інших галузях соціальної інфраструктури, визначається динамікою витрат. Між результативною ознакою і факторними ознаками визначається від'ємний зв'язок.

3.2. Удосконалення бюджетування як головне завдання стабілізації функціонування соціальної інфраструктури і гуманітарного розвитку

Перед органами державного управління – функціональними і галузевими міністерствами, місцевим самоврядуванням і виконавчою владою – гостро стоїть питання підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, посилення їх цільового використання бюджетними закладами соціальної інфраструктури, встановлення взаємозв'язку між кінцевими результатами діяльності бюджетних закладів та обсягами їх фінансування.

Аналіз бюджетного процесу показує, що зведений, державний та місцеві бюджети виконуються зі значним дефіцитом, що свідчить про неефективність управління бюджетним сектором економіки.

Потрібна нова бюджетна політика, компліментарна до внутрішніх умов розвитку соціальної інфраструктури, особливо на місцевому рівні. У силу відсутності інструментів нормативного розподілу бюджетних витрат та їх цільового використання можливо марнотратство коштів. У попередні роки бюджет повинен був відображати фінансову збалансованість доходів та витрат. Хоча це питання не втратило актуальності, але більш пріоритетною стає проблема узгодження фінансів з цілями і результатами розвитку, зокрема галузей соціальної інфраструктури. Для якісної розробки місцевих бюджетів, їх внутрішньої збалансованості потрібні інструменти бюджетного регулювання, що базуються на програмних принципах, соціальних та професійних стандартах, узгодженої фіскальної політики з економічним потенціалом регіонів.

Результати наведеної таблиці свідчать, що державний бюджет протягом 2005-2012 рр. зводиться з дефіцитом, місцеві бюджети були дефіцитні протягом 2008-2010 рр. В останні роки місцеві бюджети зводилися з мінімальним профіцитом.

У 300 різноманітних державних програмах, які виконувалися протягом 2000-2012 рр., дефіцит фінансування становив 90%.

Таблиця 3.13

Показники виконання зведеного, державного і місцевих бюджетів

млн. грн.

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Зведений бюджет (дефіцит “-”/профіцит“+”)	-7806,3	-3700,8	-7701,7	-14124,5	-37258,1	-64684,9	-23057,9	-50785,7
У % до ВВП	-1,8	-0,7	-1,1	-1,5	-4,1	-6,0	-1,5	-3,6
Державний бюджет	-7945,7	-3776,6	-9842,9	-12502,0	-35817,2	-64265,5	-23557,6	-53445,2
У % до ВВП	-2,8	-0,7	-1,4	-1,3	-3,9	-5,9	-1,8	-3,8
Місцеві бюджети	139,3	75,8	2141,2	-1622,5	-1740,9	-419,4	499,7	26597,5
У % до ВВП	0,03	0,01	0,3	-0,2	-0,2	-0,04	0,04	0,2

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У попередньому розділі було доведено, що механізм фінансування бюджетних закладів є дестабілізуючим фактором надання послуг. Таким чином, можна констатувати, що бюджетна політика не сприяє сталому й ефективному гуманітарному розвитку в належному наданні послуг. Очевидно, що сьогодні бюджетний процес потребує оптимізації з метою покращення результатів діяльності бюджетних закладів, підвищення відповідальності за обсяг і якість наданих послуг.

Для подолання існуючих проблем бюджетного сектору економіки в минулі роки було здійснено цілий ряд заходів: введена нова бюджетна класифікація доходів і видатків, посилення порядку планування і використання бюджетних коштів, перевід бюджетних закладів на касове обслуговування і посилення контролю за їх діяльністю з боку казначейства, впровадження конкурсної процедури державних закупівель, а також методики розподілу міжбюджетних трансфертів.

Перелічені заходи сприяли покращенню цільового використання коштів бюджетних закладів, проте не вирішували головної проблеми – оптимального розподілу бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів, а отже, й їх цільового використання, підвищенню ефективності діяльності бюджетних закладів і надання послуг відповідно за номенклатурою до стандартів якості.

Очевидно, що потрібна докорінна перебудова системи бюджетного управління. Сьогодні бюджетне планування не відповідає державним завданням і практиці функціонування закладів соціальної інфраструктури. Для того, щоб модель бюджетного планування відповідала поточним потребам держави,

необхідні комплексні заходи по реформуванню системи бюджетного управління, впровадженню нових підходів до вирішення вказаної проблеми.

На сьогоднішній день в Україні домінує традиційне бюджетування. Останнє засновується на використанні закладами соціальної інфраструктури бюджетних коштів, обсяги яких зазвичай розраховуються на основі індексації доходів попереднього року. Традиційне планування відрізняється витратним підходом, високим ступенем деталізації витрат, за правильність використання яких несуть відповідальність виключно бюджетотримувачі.

Кошторисна форма фінансування, поширена при традиційному підході до формування бюджетів, набуває сталості в умовах дефіцитності бюджетного процесу. За такою формою асигнування фінансових ресурсів послаблюється або втрачається зв'язок між витратами і результатами діяльності закладів соціальної інфраструктури. При кошторисній формі оплата праці ставиться в залежність від кваліфікації й кількісних показників трудової діяльності: стажу, посади, кількості відпрацьованого часу. При цьому якість роботи безпосередньо не враховується. Нормування праці при кошторисному фінансуванні не забезпечує диференціацію праці за критерієм результативності, що кінець кінцем де стимулює трудову діяльність.

Кошторисне фінансування закладів соціальної інфраструктури неминуче призводить до залишкового методу надання ресурсів. Держава, дотримуючись безоплатного надання населенню соціально важливих соціальних послуг, набуває монопольне право визначати абсолютні та вартісні показники обслуговування населення.

При монопольному стані суб'єкта надання соціально важливих послуг порушується принцип еквівалентності. Як правило, у несприятливому становищі опиняється споживач. Держава, виступаючи одночасно продавцем і покупцем послуг, який оплачує їх споживання постійно в умовах бюджетних обмежень, свідомо дотримується низького рівня заробітної плати, порушення порядку індексації, обмеженого підходу до зниження вартості надання послуг.

Очевидно, що витратна модель бюджетного планування не відповідає поточним потребам економіки країни. Потрібна докорінна перебудова діючої системи бюджетного планування. Впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, як механізму фінансування діяльності бюджетних закладів, суттєво змінює не тільки зміст усіх стадій бюджетного процесу, але й саму концепцію управління державними ресурсами.

Основною моделлю бюджетування, орієнтованого на результат, є програмно-цільовий метод планування програмного бюджету, що поєднує в собі вимоги до встановленого запланованого результату і до конкурентного розподілу ресурсів. Бюджетування, орієнтоване на результат, є прикладом розповсюдження бізнес-технологій на діяльність державних структур. Цей напрям зародився в XX ст. і почав набувати популярності в багатьох країнах світу. Він отримав назву New Public Menegment. Найбільш активно дана

ідеологія перебудови системи державного управління почала розповсюджуватися в англomовних країнах: Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії. Піонером застосування бюджетування з елементами орієнтованості на кінцевий результат стали США. У 1950 о. конгрес цієї країни прийняв закон «Про бюджет та процедури бюджетної звітності». Технологія бюджету, який отримав назву “Performance budget”, переносила акцент із витрат державних ресурсів на виконання державних функцій і досягнення результатів. Цілий ряд європейських країн (Норвегія, Швеція, Нідерланди, Ірландія та інші) впроваджують елементи модернізації у державну фінансову систему. Одними з останніх на шлях бюджетного планування встали Німеччина та Франція.

Новий механізм бюджетування в основному розповсюджувався на загальнонаціональному рівні. Проте в ряді країн ОЕСР (Велика Британія, США, Канада, Німеччина) він торкнувся регіонів та територіальних адміністративних утворень. У Німеччині землі та муніципальні утворення самі виявили ініціативу у впровадженні нових технологій управління бюджетною системою.

У Російській Федерації впровадження методу бюджетування, орієнтованого на результаті, розпочалося з 2004 р. після видання постанови уряду РФ від 22.05.04 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

В Україні програмно-цільовий метод управління бюджетними ресурсами почав проявлятися з кінця 90-х років минулого століття. Одна його сфера впливу зосереджена на вузькому сегменті бюджетної системи: цільових програмах. Переважна частина управління бюджетним процесом базується на традиційному (витратному) методі бюджетування. Проте й в узькому значенні програмний підхід не став ефективним інструментом управління публічними фінансами.

В Україні практика програмного бюджетування не реалізувала повноцінних очікувань від застосування нових підходів до розподілу бюджетних коштів. Розповсюдження технології бюджетування з орієнтацією на кінцевий результат та низька віддача від використання програмних методів бюджетування в Україні примушує уважно проаналізувати зарубіжний досвід бюджетування, орієнтованого на результат, перш за все, в країнах, які мають тривалу історію його застосування.

Головну увагу необхідно зосередити на основному моменті моделі бюджетування, орієнтованого на результат, зокрема, використанні інформації про результати діяльності державних закладів у бюджетному процесі.

Огляд практики країн ОЕСР свідчить, що більшість країн цього політико-економічного об'єднання включили інформацію про результати діяльності державних структур і бюджетні звіти. Окремі країни поглибили розширили свою звітність за рахунок імплементації інформації про результати діяльності в свою бюджетну класифікацію. Так, Австралія, Нова Зеландія, Нідерланди та Велика Британія для цього попередньо модифікували і включили інформацію

про проміжні й кінцеві результати в свої звіти. Одночасно ці країни впровадили метод прорахування.

Ряд країн (США і Канада) замість зміни бюджетної класифікації зволіли змінам у бюджетній класифікації включенням інформації про результати діяльності в стратегічні плани, які також надаються в законодавчі органи. У Канаді до того ж усі бюджетні звітні документи мають набір стратегічних цілей і програм.

Однак країни, які змінили структуру бюджету, стикаються з певними проблемами в галузі включення інформації про результати діяльності у процес бюджетування. Так, наприклад, уряд Швеції змінив структуру бюджету для більш точного відбиття пріоритетів державної політики. У цій країні було виокремлено 27 напрямів витрат і створена нова програмна класифікація. У подальшому неодноразово були зроблені спроби повної інтеграції фінансової інформації й інформації про результати. Однак цей захід не став надбанням регулювання бюджетного процесу. Традиційний метод залишився основним при регламентуванні бюджетних призначень.

Наведені приклади показують, що країни ОЕСР проводять інтеграцію інформації про результати діяльності в процедуру бюджетних призначень не однаково. Багатогранний процес бюджетних призначень економісти пропонують звести у дві групи – формалізовані і неформалізовані [64, с. 167, 168].

У першому випадку країни потребують надання планових цільових показників і звітів про результати діяльності разом і за бюджетними заявками. У цьому разі на перше місце ставиться питання впливу інформації про досягнуті результати на фінансування бюджетних закладів. У другому – процес бюджетних призначень відбувається без формальних вимог до використання інформації щодо результатів діяльності закладів соціальної інфраструктури.

Разом із цим відсутність порядку використання інформації про результати діяльності не перешкоджають підходу на шляху її аналізу фінансовими органами для визначення своєї позиції при розподілу бюджетних коштів. У країнах, де існують формальні універсальні механізми використання інформації про результати діяльності, вона є частково звітністю. Вимога надання планових показників може охоплювати або всі міністерства, або тільки їх частину.

Більшість країн-членів ОЕСР не дотримується формальних правил, які характеризують зв'язок між витратами і плановими цільовими показниками. Найбільш формальні універсальні правила у Великій Британії та Австралії. Кожне міністерство Великої Британії розробляє трирічні плани витрат і угоди про надання суспільних послуг із включенням до них показників результативності для контролю їх відповідності пріоритетам бюджетної політики. Політичні та економічні положення спричиняють вплив на структуру витрат, у той час як цільові показники використовуються для того, щоб співвіднести нові або додаткові асигнування з бюджету з результатами.

У цілому в країнах ОЕСР позитивно оцінюються наслідки бюджетної реформи, пов'язані з результатами діяльності. По-перше, реформа бюджетної системи сприяла конкретизації пріоритетів державної політики і поєднання в короткострокову та середньострокову період з діяльністю міністерств. Більшість країн ОЕСР розробляють стратегічні плани, які включають середньострокові цільові показники.

По-друге, інформація про досягнення результатів підвищила якість моніторингу діяльності бюджетних закладів. Механізм відслідковування результатів роботи дозволив оперативно отримувати інформацію про виконання програмних заходів та здійснювати їх коригування з метою підвищення результативності бюджетних витрат.

По-третє, бюджетна реформа посилила роль бюджетного планування, упорядкувала методи формування майбутніх витрат поєднавши їх обсяг із результатами діяльності.

По-четверте, моніторинг цільових показників та їх подальше використання створили умови для зміни пріоритетів, модифікації процедур перерозподілу ресурсів, що підвищило якість управління бюджетними закладами.

По-п'яте, підвищилася прозорість діяльності державних органів і закладів соціальної інфраструктури. Більше 80% країн ОЕСР інформують населення своїх країн про результати роботи бюджетних закладів. Надання інформації про результати діяльності, наприклад, лікарень, шкіл підвищує рівень інформованості населення і дозволяє їм зробити вибір на користь того чи іншого закладу.

Таким чином, у міжнародній практиці бюджетування, орієнтованого на результат, є одним із найбільш актуальних і затребуваних напрямів реформування системи управління публічними фінансами. Основою моделі бюджетування, орієнтованого на результат, є програмно-цільовий метод планування, що передбачає формування програмного бюджету, в якому поєднані вимоги до встановлення запланованого результату і до розподілу ресурсів.

Зростаюча увага в суспільстві до моделі бюджетування, орієнтованого на результат, та активне використання його в практиці формування бюджетів примушує більш детально звернутися до визначення цього поняття. Наданому етапі застосування цієї моделі можна констатувати наступне: бюджетування, орієнтоване на результат – це метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, який забезпечує розподіл бюджетних ресурсів за цілями, завданнями і функціями держави з урахуванням пріоритетів державної політики та суспільної значущості очікуваних безпосередніх і кінцевих результатів використання бюджетних коштів.

Визначення поняття бюджетування, орієнтованого на результат, характеризує його як багатofункціональну дефініцію, що дозволяє одночасно

забезпечити спостереження за процесом планування, виконання та контролю. Універсальність даного поняття надає йому методичну дію, в межах якої можуть застосовуватися комплекси різних методів для вибору планово-контрольних процесів, які забезпечать певний синергетичний ефект, чого не можна досягти традиційним кошторисним методом. Проте кошторисний метод, будучи інтегрованим у нову модель бюджетування, не втрачає функції нормативного методу і в сукупності з іншими методами створює систему, де елементи (методи) взаємопов'язані один з одним. Системне і комплексне застосування окремих елементарних методів із врахуванням реформування бюджетного процесу розширює їх операційні можливості й арсенал управління бюджетними процесами.

Поняття бюджетування, орієнтованого на результат, забезпечує гнучкий підхід до розподілу ресурсів відповідно до цілей, завдань і функцій з урахуванням пріоритетів державної політики. Багатоаспектність бюджетних планів продовжує і багатоваріантність результатів галузей соціальної інфраструктури. Їх можна поділити на «безпосередньо очікувані» та «кінцеві».

Бюджетування, орієнтоване на результат, має алгоритм, який уособлює ряд послідовних етапів, процедур та ітерацій. Вони формувалися протягом багатьох років еволюційним шляхом у комерційній сфері. Бюджетування комерційних організацій стало прообразом бюджетування в бюджетній сфері, зокрема, в галузях соціальної інфраструктури.

У бюджетній сфері, як і в комерційній, бюджетування проходить ряд аналогічних етапів.

На першому етапі здійснюється підготовка необхідної інформації та її аналіз. Сучасним законодавством виконання бюджетів покладено на казначейство, що дозволяє при плануванні бюджету зосередити увагу на постійному відслідковуванні та аналізі бюджетної, а також позабюджетної інформації. Проте структура і зміст показників можуть відхилятися від цілей аналізу.

На другому етапі виконується постановка цілей і завдань. У сфері суспільних фінансів їх складно визначити. Тут немає прямих індикаторів ефективності й результативності витрат так, як, наприклад, у комерційній сфері. У зв'язку з цим у бюджетній сфері формалізовані цілі й завдання визначаються загальною.

На третьому етапі відбувається формування цільових показників і обмежень. У сфері суспільного бюджетування визначити такі показники важко. Такі з них, як витрати на одного споживача послуг, бюджетні нормативи є традиційними і не завжди можуть відповідати моделі бюджетування, орієнтованого на результат. Отже, перед впровадженням нового методу бюджетування необхідно визначитись із формалізованими показниками або індикаторами.

На четвертому етапі розглядається можливість виявлення альтернатив прийнятому бюджету. Загальний вектор бюджету задається домінантою економічного і соціального розвитку держави. Разом із цим існує можливість альтернативного прогнозування соціально-економічної ситуації, де можливо визначити три варіанта бюджету: оптимістичний, песимістичний і реальний. У прогнозі враховуються як формальні, так і неформальні показники. До останніх можна віднести споживацькі настрої, поведінку інвесторів, коливання ділової активності, монетарні чинники та інші, які важко враховувати в якості сталих параметрів на перспективу. У зв'язку з цим процедура варіативного бюджетування має бути орієнтована на формування глобального бюджету без деталізації по розділам і статтям бюджетної класифікації.

Практика фінансового планування показує, що сформувати ідеальний бюджет практично неможливо. Разом із цим наука намагається досягти високої точності бюджетного планування. У бюджетуванні, орієнтованому на результат, точність поки стає визначальним фактором, оскільки ця модель представляє собою метод ефективного управління об'єктом на основі фінансових ресурсів.

Методологічний потенціал нової моделі бюджетування, який представляє собою набір дій по цілеспрямованому управлінню фінансовими ресурсами, досить потужний. Комплекс методів, що застосовуються при бюджетуванні, не є специфічними засобами управління фінансами. Оригінальність застосованих інструментів полягає в їх системності, можливості упорядкування фінансових відносин за рахунок забезпечення чіткого зв'язку варіантних і натуральних показників, коригування цілей окремих бюджетних операцій від фактичних і планових показників.

Основу бюджетування, орієнтованого на результат, становить програмно-цільовий метод. Тому цей метод має назву програмно-цільового бюджетування. Функціонально він представляє собою систему бюджетного планування, яка пов'язує фактичні обсяги витрат з очікуваною віддачею від них соціальної та економічної ефективності. Програмно-цільовий метод як метод системного бюджетного планування охоплює всі стадії бюджетного процесу. Він впливає як на формування бюджету, так і на його виконання і контроль.

Комплексність програмно-цільового бюджетування охоплює рівень міністерств і відомств, що розширює їх самостійність, гнучкість у прийнятті рішень і посилює відповідальність за використанні коштів.

Для законодавчих органів і закладів соціальної інфраструктури він означає надання й аналіз бюджетних заяв у формі, яка забезпечує реалізацію завдань у найбільш ефективній формі. Облікові функції при застосуванні програмно-цільового бюджетування асоціюються з новими бухгалтерськими технологіями.

Програмно-цільове бюджетування може розповсюджуватись як на планування витрат органів державної влади і місцевого самоврядування, так і на окремих розпорядків кредитів та бюджетотримувачів, в якості яких

виступають міністерства і відомства, бюджетні і недержавні заклади соціальної інфраструктури, фонди. У кожному конкретному випадку виникають специфічні підходи до використання програмно-цільового бюджетування.

Програмно-цільове бюджетування – не замкнена система. Вона допускає багатоваріантність зв'язків між витратами та результатами, різні засоби їх встановлення. Відкритість концепції програмно-цільового бюджетування свідчить, що їй притаманна властивість еволюціонувати, розвиватися. Тому чіткого поняття програмно-цільового бюджетування не спостерігається. Визначаються лише її цільові завдання і методи, якими вони досягаються.

3.2.1. Міжнародний досвід застосування програмно-цільового бюджетування

Еволюційний розвиток концепції програмно-цільового бюджетування найбільшою мірою простежується на прикладі США. Він дозволяє прослідкувати виникнення проблемних питань при запровадженні елементів і модифікацій програмно-цільового бюджетування. Перші спроби по впровадженню програмно-цільового бюджетування відносяться до періоду 1949-1962 рр. У 1949 р. був розроблений програмно-цільовий бюджет (Performance budget), в якому вперше акцент ставився не на витрати державних ресурсів, а на виконання державних функцій, на досягнення результатів. Програмно-цільовий бюджет відображав не стільки структуру витрат у розрізі окремих видів (оплата праці, оренда приміщень і т.д.), скільки результат реалізації програм та виконання державних функцій.

Впровадження програмно-цільового бюджетування відбувалося у відповідності з законом «Про бюджет і процедури бюджетної звітності» (Budget and Accounting procedure Act, 1950). Нові вимоги до бюджету полягали в тому, що фінансування міністерств і відомств здійснювалося у вигляді програм або видів діяльності. У цьому разі бюджет має форму узгоджених витрат, представлених як програмний захід. При цьому можливо було надати інформацію по структурі витрат у розрізі витрат, однак ці дані мали виступати як елемент програм, які призначалися на досягнення раніше визначених цілей.

Принципи програмно-цільового бюджетування впроваджувалися в США в першу чергу в діяльність силових структур, хоча кількісний вимір результатів їх роботи важко піддавався об'єктивній оцінці.

Модель бюджетування Performance Budget (Ефективний бюджет) мала цілий ряд недоліків і у 1962 р. була модифікована в нову систему бюджетування Planning-Programming Budget (PPBS). Головне завдання полягало в тому, щоб позбавитися недоліків колишньої моделі, зокрема, надмірної децентралізації процесу бюджетного планування, яка давала похибки при розподілі бюджетних коштів між конкуруючими програмами і обмежувала горизонти планування. Система, яка впроваджувалася, мала цілі поєднати планування, програмування та бюджетування. Перед кожним міністерством та відомством було поставлено

завдання згрупувати всі види діяльності в програми, орієнтовані на досягнення соціально значущих цілей, послідовно визначити завдання і заходи їх реалізації, поєднати ці механізми з базовими елементами, тобто традиційними видами діяльності, які отримали назву «елементів програми». Кожний із цих елементів отримав вартісну оцінку, що давало можливість визначити вартість програми в цілому.

Для прийняття рішень по асигнуванню бюджетних коштів у межах PPBS порівнювалися витрати й очікувані результати. Критерієм слугувала соціальна ефективність діяльності міністерств і відомств. Це потребувало використання складних аналітичних методів.

При побудові програми виконувалися наступні послідовні кроки. По-перше, формулювалися соціально значущі цілі (місії), на досягнення яких спрямовувалася діяльність міністерств. По-друге, визначалися цілі міністерств по реалізації суспільно значущих цілей, відповідальність керівників за їх вирішення. По-третє, розроблявся перелік заходів, спрямованих на реалізацію поставлених завдань. Кожна програма складалася з ієрархії над програм, яка мала три рівні:

перший – програми (види діяльності (program categories), спрямовані на досягнення однієї соціально значущої цілі,

другий - підпрограми (program subcategories) – види діяльності, спрямовані на вирішення конкретних завдань в межах якості (виду діяльності),

третій – програмні елементи (program elements) – конкретні роботи та послуги, виконання яких необхідно для досягнення встановлених цілей.

Так, наприклад, програмна ієрархія освіти передбачала:

соціально значущу ціль – освіту;

програми – загальну освіту, професійну і вищу освіту;

елементи підпрограми загальної освіти – комунальні витрати на утримання матеріально-технічної бази; забезпечення учбового процесу, до якого входить оплата персоналу; витрати на друкування підручників; підвищення кваліфікації викладачів.

Відзнакою PRDS від попередньої моделі фінансування було те, що обсяг бюджетного фінансування на майбутній рік не лімітувався попереднім обсягом коштів, а визначався вибором однієї з альтернатив розвитку.

Серед питань, які перешкоджали впровадженню нової моделі PRDS, були наступні:

- недосконалість методології оцінки результатів виконання програм;
- труднощі інтегрування отриманих оцінок у процесі прийняття рішень;
- відсутність доступу до документів PRDS повністю з боку бізнесменів;

- неможливість за допомогою PRDS повністю формалізувати процес прийняття рішень по розподілу бюджетних коштів між головними пріоритетами державної політики;
- відсутність механізму погодження розбіжностей;
- організаційні складнощі (відсутність координації між міністерствами і відомствами, надмірна чисельність контингенту службовців тощо).

Наступним кроком розвитку програмно-цільового підходу до бюджетування було застосування концепції, яка отримала назву «Управління за цілями» (Management by Objectives. 1972-1973) - МБО. Домінуючим напрямком за концепцією МБО біло підвищення відповідальності міністерства або відомства за досягнення поставлених цілей державного значення. Функціональні підрозділи міністерств і відомств відповідали за виконання окремих завдань. Новим у цій концепції було те, що результат їх діяльності не тільки визначився обсягом наданих послуг, але й оцінювався з точки зору його соціальної значущості. Вперше була спроба розділити соціальну й економічну ефективність. У програмно-цільове бюджетування були введені показники соціальної ефективності (effectiveness) як досягнення певного соціального результату й економічної ефективності (efficiency) як обсяг випуску послуг на одиницю витрат.

У подальшому в ході теоретико-практичної розробки ефективності бюджетних коштів була обґрунтована необхідність диференціації понять прямих (output) та кінцевих (outcome) результатів діяльності міністерств і відомств. Під прямими результатами розмівся обсяг наданих послуг – output (випуск). Наприклад, чисельність студентів, що закінчили навчання, учнів, що здобули престижну освіту і т.ін.

Кінцевими (соціальними) результатами є якісні наслідки надання послуг: оцінка успішності навчання, зниження смертності тощо.

Модель ZBB встановлювала чіткий зв'язок між бюджетними ресурсами та результатами реалізації програм. Ключовим моментом моделі ZBB було досягнення цілей при різних рівнях витрат. Причому, по одній із програм витрати для досягнення цілей мали бути нижче поточного рівня. Розробка бюджету на нульовій основі передбачала, що при складанні бюджету розподіл коштів між статтями починається без урахування планових і фактичних даних минулих періодів, тобто з «чистого паперу».

У цілому процедура складання бюджету по моделі ZBB передбачала: декілька засобів досягнення поставлених цілей; розрахунки необхідних обсягів фінансування, де щонайменше один із них має бути за обсягами фінансування меншим, ніж за попередній рік; підготовка проєктів програм, які б відповідали альтернативним засобам досягнення цілей.

Аналіз досвіду застосування ZBB встановив, що багато міністерств не були готові запропонувати ефективні засоби досягнення цілей. Ряд недоліків

вході реалізації моделі не було усунено, зокрема, формування центрів прийняття рішень, ранжування цілей та їх об'єднання в програми.

Найбільшу складність представляло поєднання програмного планування та підготовки бюджетних пропозицій в рамках однієї стадії бюджетного циклу. Інша проблема полягала у відсутності необхідної інформації для прийняття рішень.

У зв'язку з труднощами модель ZBB не була реалізована, проте вимога знаходити альтернативні рішення через утворення центрів прийняття рішень із порядку денного не була знята.

Для подальшого розвитку програмно-цільового бюджетування у 1993 р. було прийнято закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» (Government Performance and Results). Закон GPRA визначав декілька основних цілей, які можуть бути покладені в бюджетну політику, та основні шляхи їх досягнення.

Перша ціль передбачала три моменти: а) процедурне удосконалення, розроблення програмних цілей; б) вимір соціальної та економічної ефективності реалізації програм; в) встановлення контролю за виконанням програм.

Друга ціль полягала у підвищенні якості наданих послуг, забезпеченні потреб населення, підвищенні соціальної ефективності програм.

Третя ціль передбачала розробку програм з орієнтації на кінцевий результат, для чого цілі формувались як система кількісних та якісних показників, що характеризували очікувані результати діяльності.

Четверта ціль виходила з необхідності удосконалення державного управління бюджетно-фінансовою системою.

Із досвіду впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, набутого в США, можливо зробити наступні висновки, які є корисними для удосконалення соціальної політики в Україні.

В умовах перерозподілу значної частини валового національного доходу через державний бюджет програмно-цільове бюджетування є засобом підвищення ефективності використання державних фінансів. Проте це можливо, коли в одному процесі поєднані управлінські технології (ефективний менеджмент) та методи удосконалення бюджетування.

Процедури програмно-цільового бюджетування включають формулювання місії та стратегій, нульове бюджетування, застосування методу обміну по нарахуванню, врахування ризиків та ін. Сучасний інструментарій бюджетування означає заміну методів адміністрування господарськими методами. Планування витрат здійснюється на основі соціальної та економічної ефективності. Процедура порівняння соціальної та економічної ефективності ілюструється наступною таблицею 3.14.

Таблиця 3.14

Показники соціальної та економічної ефективності програм

Показники	Визначення	Приклад
Показники витрат (input indicators)	Кількісна оцінка необхідних ресурсів	Кількість необхідних для реалізації програм ресурсів: обладнання, персоналу (людино/час), сировина та матеріали
Показники випуску (output indicators)	Обсяг наданих послуг	Показники виконаної роботи: кількість виконаних послуг, кількість обслуговуваних
Показники соціальної ефективності (effectiveness / outcome indicators)	Ступінь досягнення суспільно важливих цілей	Кількісні показники досягнення цілей: підвищення рівня зайнятості (св), скорочення захворюваності на 10 тис. населення
Показники економічної ефективності (efficiency indicators)	Витрати на одиницю випуску	Вартість витрат на одиницю випуску: - собівартість послуг

Ризики, пов'язані із впровадженням програмно-цільового бюджетування, зокрема, нечітке розрізнення витратних повноважень між різними рівнями влади, вимагають поетапного впровадження нової моделі бюджетування.

3.2.2. Управління державними фінансами за допомогою програмно-цільового бюджетування

При впровадженні програмно-цільового бюджетування стандартна процедура складання бюджету змінюється з адміністративних методів до підготовки бюджету на основі цільових орієнтирів.

Бюджет визначається у декілька етапів. По-перше, програмно-цільове бюджетування передбачає перехід від річного складання бюджету до бюджету, розрахованому на середньостроковий термін. Це диктує визначення лімітів витрат на три роки. При використанні програмно-цільового бюджетування використовується метод обліку витрат за принципом нарахування.

По-друге, загальний ліміт витрат трансформується в бюджети по основним напрямом державної політики, які в подальшому є базою для обґрунтування витрат міністерств на реалізацію програм, підпрограм та видів діяльності.

По-третє, радикально реформується процес виділення коштів міністерствам. Замовлення на отримання фінансування в умовах програмно-цільового бюджетування складається в розрізі цілей і програм. Структура замовлення на фінансування включає дві частини. У першій частині надається

загальна інформація про соціальну роль міністерства, цілі, завдання та програм, що рекомендуються.

Роль міністерства визначає функціональні особливості міністерства (місію) та зміст бюджетного замовлення. Опис місії може містити інформацію про послуги які надає міністерство. Цілі міністерства відображають соціально значущі результати та заходи по їх досягненню. Завдання міністерства мають відповідати основним цілям і місії міністерства. Завдання характеризують обсяг послуг, що надаються для виконання місії.

Розгорнутий опис стратегії міністерства представляє собою комплекс заходів для реалізації поставлених цілей програми, які характеризують групи однорідних послуг або види діяльності. Таким чином, під програмою розуміється специфічний вид діяльності, функція із декількох видів діяльності, що об'єднані в одну функціональну групу.

Кожна з програм також має притаманний їй опис: перелік послуг, цілі й завдання програми, засоби досягнення очікувані результати, а також методи оцінки соціальної та економічної ефективності. У першій частині надається також інформація про формування позабюджетних джерел, спрямованих на фінансування програм. Маються на увазі кошти, що надходять і витрачаються в рамках самих програм. У другій частині наводиться інформація про доходи і витрати за три роки та на поточний рік у розрізі джерел фінансування; види витрат по програмам та статтям економічної класифікації. Надаються аналогічні фінансові дані по програмах та статтях економічної класифікації на всіх джерелах фінансування на наступний рік.

Отже, фінансові дані являють собою кошторис витрат і доходів інституціональної структури, в якій витратна частина заміняється доходами з інших джерел. При цьому не дозволяється робити виключення з фінансових витрат. Економічним принципом, який не дозволяється порушувати, є врахування капітальних витрат, пов'язаних із реалізацією програм. Маються на увазі витрати, пов'язані з утриманням будівель, споруд, обладнання, включаючи знос, а також витрати на надання проміжних послуг, що надаються підрозділам внутрішньої структури, а також управлінські витрати.

Підготовка бюджетного документу передбачає використання чотирьох бюджетних класифікацій. Кожна з них відповідає цілям та завданням бюджетної політики. Відомча, економічна та функціональна бюджетна класифікація націлені на упорядкування витрат окремих міністерств та відомств; економічна – на впорядкування витрат з метою їх раціонального використання; функціональна – передбачає оцінку витрат з боку окремих функціональних секторів.

Перехід до програмно-цільового бюджетування потребує розробки та використання додаткової програмної класифікації витрат. Програмна класифікація може мати спільні цілі з функціональною і співпадати з нею. Проте особливістю програмної класифікації є те, що вона орієнтована на

виконання завдань поточного періоду бюджетного планування іу зв'язку з цим може змінюватися по роках. Функціональна класифікація носить довготривалий характер і не піддається щорічному перегляду.

3.2.3. Особливості фінансування бюджетних витрат

Програмно-цільове бюджетування передбачає ряд специфічних аспектів у виконанні бюджетів: врахування витрат та моніторинг усіх грошових обов'язків.

Програмно-цільове бюджетування застосовує метод нарахування обліку виконання бюджету замість касового методу. На відміну від касового методу, за яким витрати оцінюються на момент здійснення платежу, доходи - в термін їх отримання, метод нарахування вимагає обліку витрат обов'язково у строк, коли витрати виникають. Фактично метод нарахування обліковує надходження грошей на момент надання послуг, навіть якщо останні й не були здійснені. Таким же чином обсяг доходів за методом нарахування здійснюється, коли виникають обов'язки по платежу, навіть коли останні залишаються не реалізованими.

Використання принципу обліку за методом нарахування пояснюється наступним.

Метод нарахування звертає увагу, перш за все, на речі, які не враховуються в бюджетному плануванні, наприклад, на облік зносу основних фондів. Завдяки обліку витрат на нарахування, витрати на основні фонди оцінюються не тоді, коли вони були придбані, а в момент їх фактичного використання. Отже, вартість основних фондів враховується по їх зносу, тобто як при амортизаційних нарахуваннях.

Облік усіх витрат є обов'язковим при застосуванні програмно-цільового бюджетування. У разі коли в діяльності державних закладів присутня комерційна діяльність, метод нарахування, який діє у приватному секторі, поєднується з новим характером функціонування державних закладів. У цьому разі більш точно можна спів ставити витрати і результати й оцінити ефективність програмно-цільового бюджетування.

Виконання бюджету та контроль бюджетних витрат при програмно-цільовому підході здійснюється трьома способами.

По-перше, необхідно здійснити оцінку системи управління програмами з метою, наскільки вона відповідає дизайну програми, діючому законодавству, соціальним стандартам, споживацьким очікуванням.

По-друге, на основі оцінки соціальних (кінцевих) результатів визначити рівень досягнення цілей програм. При цьому досягнення соціальних результатів оцінюється по сукупності дії факторів соціальних програм і факторів ендогенного характеру.

По-третє, оцінюється внесок програм у досягнення соціальних (кінцевих) результатів.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що збір та аналіз інформації для оцінки програмно-цільового бюджетування складний та трудомісткий процес. У розвинутих країнах відбувається поетапна інтеграція інформаційної системи у фінансову та управлінську інформацію.

3.2.4. Формування системи показників для забезпечення процесів бюджетування

Підвищення ефективності управління потребує перегляду підходів до планування та оцінки діяльності установи, закладу, відділення. Йдеться про досягнення конкретних результатів при ефективному використанні ресурсів. Вирішення цього завдання потребує вироблення системи якісних та кількісних індикаторів, за якими відбувається планування та оцінка діяльності об'єкту.

Побудова системи індикаторів є необхідною передумовою застосування сучасних методів бюджетного менеджменту, орієнтованого на результат і управління трудовою діяльністю, що дозволить не тільки забезпечити відповідність бюджетних витрат запланованому обсягу, але й стимулювати максимально ефективне використання бюджетних коштів.

Не менш важливою проблемою і завданням є побудова системи індикаторів та їх вимір таким чином, щоб вони не провокували спотворення інформації. У цьому разі бюджети мають бути добре структурованими таким чином, щоб їх завищення і неможливість виконання, з одного боку, та не виправдане заниження – з другого, не могли вплинути на ефективність мотивації.

Для забезпечення якісного управління і для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, у тому числі й по асигнуванню фінансових коштів на основі фактичних або очікуваних результатів їх реалізації, необхідна система показників, на підставі яких буде здійснюватись аналіз та оцінка результатів діяльності.

Показники, які включені до аналізу й оцінки діяльності інфраструктурних закладів, повинні відповідати наступним вимогам:

- адекватність відображення економічних змін: показники не повинні спотворювати діяльність установи, коли формальне виконання функцій призводить до покращення звітності та погіршення реальних справ;
- об'єктивність: звітні дані повинні бути достатньо повними, похибки виміру не повинні призводити до викривлення результатів діяльності суб'єкту бюджетного планування;
- достовірність: спосіб збору та обробки вихідної інформації повинен припускати можливість перевірки точності отриманих даних у процесі незалежного моніторингу та оцінки програми;

- прозорість: слід уникати зайвих складних показників, визначення показників повинно забезпечувати однозначність його інтерпретації як спеціалістами, так і кінцевими споживачами послуг, включаючи індивідуальних споживачів;
- економічність: отримання звітних даних має здійснюватися з мінімально можливими витратами і базуватися на вже існуючих програмах збору інформації;
- порівнянність: вибір показників слід здійснювати, виходячи з необхідності безперервного накопичення даних і забезпечення їх зіставлення з окремими періодами і з показниками, що використовуються для оцінки прогресу у вирішенні суміжних завдань, а також із показниками, які використовуються в міжнародній практиці;
- своєчасність і регулярність: звітні дані мають надходити з певною періодичністю і з незначним часовим лагом між моментами збору інформації та строком її використання (для використання з метою моніторингу звітні дані повинні надходити не рідше 1 разу на рік, як правило, не більше, ніж через 2-3 місяці після закінчення звітного періоду);
- повнота: звітні показники не повинні призводити до викривлення значущості окремих функцій.

В основу формування показників доцільно покласти ряд фундаментальних принципів, до яких відносяться наступні:

- Системність. Система показників повинна бути системно обґрунтована, має місію, призначеність, цілі та завдання охоплювати всі стадії процесу.
- Вимірність. Показники, які входять у систему, повинні бути вимірними. У випадку неможливості виміру або розрахунку показники повинні мати якісну характеристику яка оцінюється об'єктивним методом, наприклад, експертною оцінкою по формалізованим критеріям.
- Комплексність. Показники, що характеризують ієрархію об'єктів, повинні мати повні правила формування показників верхніх рівнів ієрархії по показникам нижчих рівнів ієрархії об'єктів.
- Несуперечливість. Показники, які характеризують одну групу властивостей ієрархії об'єктів, для кожного рівня ієрархії і для всіх рівнів разом повинні описувати властивості тільки цієї групи. Група показників, що входять у систему, не повинні перетикатися по окремим показникам.
- Повнота. Система показників повинна охоплювати всі системні властивості об'єкта або ієрархії об'єктів.

Оптимальними можна вважати показники, які задовольняють наступним критеріям:

- Контрольованість. Слід по можливості використовувати такі показники, значенні яких можливо порівнювати зі значеннями попередніх періодів, із показниками аналогічних програм, із показниками, що

використовуються в міжнародній практиці. У зв'язку з цим слід мінімізувати випадки зміни показників із часом.

- Релевантність. Відповідність визначеним цілям. Кожний показник повинен бути націлений на вимір прогресу у вирішенні певного завдання.

- Адекватність. Показники повинні бути адекватними соціально-економічним процесам. Вони повинні слугувати надійною базою для оцінки ефективності програм. Дані повинні бути точними і надходити регулярно з визначеною періодичністю.

- Точність і недвозначність. Вибір показників слід здійснювати, виходячи з необхідності безперервного накопичення даних і забезпечення їх співставлення за окремі періоди. Слід уникати складних, загальних і вузьких визначень. Надто складні визначення показника може спричинити проблеми як при накопиченні інформації, так і при її подальшій інтерпретації.

Загальне визначення показників може призвести до різних його тлумачень. Друге – ускладнити збір інформації.

Доцільно розробити систему гармонізованих показників, націлених на бюджетування, орієнтоване на результат, яка дозволяє без ускладнень інтегрувати показники нижчого рівня в оцінку показників діяльності закладу в цілому. В такій системі показників принцип комплексності повинен дотримуватися в повному обсязі. Цільові показники повинні інтегруватися і забезпечувати можливість оцінки ступеня реалізації стратегії на тому рівні, на якому ця стратегія визначена.

Розробка показників результативності – ключовий етап розробки моніторингу результативності бюджетних витрат. Розробка кількісних показників, які дозволяють здійснювати моніторинг і оцінку програм, передбачає:

визначення цільових значень показників, які передбачається досягнути в результаті реалізації кожної з програм в цілому та по завершенню фінансового року;

визначення витрат, необхідних для реалізації кожної з програм на найближчий фінансовий рік та на середньострокову перспективу.

Показники можливо поділити на групи: для аналізу витрат, продукту (послуг), результативності, під якою розуміється відповідність результатів визначеним цілям. Показники, що характеризують витрати та продукт – кількісні. Вони встановлюються в ході визначення завдань і заходів для реалізації повної програми.

Окремо слід відмітити результативність та ефективність. Індикатори результативності пов'язані з критеріями успіху і визначені у відсотках. Індикатор результативності неможливо розрахувати або визначити без інформації про результати і критерії успіху. Індикатори, які характеризують ефективність і продуктивність, поєднані в одну групу, так як вони еквівалентні,

однак у певних випадках вони розраховуються окремо. Приклади індикаторів наведено в наступній таблиці 3.15.

Таблиця 3.15

Індикатори оцінки реалізації програм

Індикатори	Визначення	Приклад
Витрати	Оцінка ресурсів, необхідних для досягнення цілей	Обладнання, матеріали, праці (з/п)
Продукт	Обсяг наданих послуг та продукції	Обсяг послуг, кількість заходів
Результат	Користь від реалізації програм	Прибуток від реалізації програм
Результативність	Ступінь відповідності результату поставленим цілям	Збільшення дивідендів на 10%
Ефективність	Витрати, необхідні для отримання результатів	Витрати на підготовку управлінського персоналу

Джерело: Електронний ресурс: http://www.intalev.ru/aggregator/pbb/id_70882. – С. 21. [65]

У даній таблиці наведена схематична система індикаторів, яка дозволяє застосовувати показники для оцінки ефективності соціальних програм у комерційному і некомерційному секторах.

Дані показники легко використовуються, якщо є інформація про витрати та продукти діяльності закладів. Однак застосовуючи тільки ці показники моніторингу, можна скласти тільки часткове уявлення про те, наскільки програма досягає цілей, що були поставлені. Варто оцінити, наскільки за допомогою даних показників можливо об'єктивно пояснити ситуацію. Це дасть змогу розкрити причини та намітити шляхи вирішення проблем.

3.2.5. Типи програмно-цільового управління бюджетними фінансами

У попередніх розділах зазначалося, що витратна модель бюджетного планування не відповідала поточним потребам сучасної економіки. У зв'язку з цим відбувається докорінна перебудова діючої системи бюджетного управління. Бюджетний сектор потребує оптимізації діяльності бюджетних закладів з метою підвищення якості надання послуг населенню, впровадженню нових методів бюджетування з метою підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

За даними міжнародних досліджень, зокрема Німецького товариства міжнародної співпраці, 24 країни із 34 країн-членів ОЕСР здійснюють або намагаються впровадити програмне бюджетування [66].

Кожна із розвинутих країн розглядає програмний бюджет, виходячи зі своїх цілей розвитку, забезпеченості населення послугами, динаміки ринкових відносин, внутрішніх та міжнародних ризиків, специфіки управління економікою та іншими факторами. Як результат, програмні бюджети відрізняються один від одного стратегією та послідовністю впровадження.

Разом із цим моделі бюджетування не є взаємовиключними. Вони відрізняються лише організаційними аспектами управління бюджетними процесами та структурою бюджетних витрат. У зв'язку з цим доцільно, з наукової і практичної точок зору, здійснити типологізацію практик бюджетування. Типологізація у порівняльному економічному наукознавстві означає процес групування економічних об'єктів систем, форм та методів управління на основі емпіричної моделі (типу). В результаті типологізації отримуються цілісні знання про об'єкт дослідження, розкриваються системоутворюючі зв'язки між різними його елементами, виокремлюються його ознаки та властивості.

Таблиця 3.16

Порівняльна характеристика моделей програмно-цільового методу управління бюджетними асигнуваннями

	Загальна характеристика результативності застосування програмно-цільового метода
Країни, що застосовують контрактну модель Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, ПАР, Данія, Норвегія, Швеція	Переваги: - конкурсний відбір організацій для надання суспільних послуг; - зацікавленість та відповідність відомств, відсутність необхідності у складних механізмах міжвідомчої координації; - більш висока ступінь використання інформації про результативність бюджетного процесу, в т.ч. механізму розподілу асигнувань. Недоліки: - «рамковий» характер бюджету; - ускладнення функцій органів влади, пов'язане із визначенням контрактів та контролю за їх виконанням.
Країни, що застосовують адміністративну модель: Франція, Італія, Бразилія, Росія	Переваги: - єдиний методологічний підхід до формування та оцінки програм у різних галузях; - обмежена кількість програм (100-150); - чітка структура видатків бюджету по цілях та результатах політики. Недоліки: - необхідність застосування складних механізмів міжвідомчої координації; - ризики формального контролю за досягненням показників та зниження самостійності і відповідальності відомств.
Країни, що застосовують проміжну модель: США	Переваги: - системний підхід до розподілу бюджетних ресурсів по стадіях процесу бюджетування: планування – програмування – бюджетування; - управління бюджетним процесом по ієрархії цілей; - розробка бюджету на принципі економності і формування бюджету на нульовій основі. Недоліки: - обмежений обсяг видатків по окремих галузях на програмно-цільовій основі, нерівномірне охоплення галузей економіки програмно-цільовим підходом до управління суспільними фінансами..

З точки зору компаравістики як наукового напрямку порівняльного дослідження економічних структур управлінських форм, виокремлення їх типів не обходиться без деяких умовностей, оскільки існує чимало перехідних форм із одного об'єкта чи форми управління в інші, багато ознак, що пов'язують останніх одне з одним. Проте не дивлячись на неоднакові концептуальні походження, різні типи економічних форм чи об'єктів мають схожу цільову функціональність.

Аналізуючи різні моделі програмно-цільового управління бюджетними фінансами, можна виокремити три типи моделей: контрактний, адміністративний та проміжний.

Контрактний тип передбачає встановлення очікуваних результатів використання бюджетних коштів у межах угод, у т.ч. в контрактній формі надання послуг. Він передбачає трирівневий підхід до управління суспільними фінансами, який охоплює державний, відомчий та внутрішньовідомчий рівні. Контрактна модель бюджету може включати від однієї до двох-трьох сотень програм. На рівні парламенту затверджується укрупнена структура видатків і відомствам надається право її деталізації. Контрактна модель характерна для країн, які засновані на «парламентській» моделі державної влади.

Адміністративний тип програмно-цільового підходу до управління фінансовими ресурсами частіше застосовується в країнах із «президентською» моделлю державної влади. При цьому очікувані результати встановлюються на основі рішень вищестоящих органів влади.

Проміжний тип заснований на суміщенні президентської та парламентської функцій державної влади, в межах якого відбувається інтеграція фінансових ресурсів та результатів, використанні системи показників.

Україна відноситься до країн, де бюджетний процес формується «зверху донизу», що характерно для адміністративного типу програмного бюджету. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати практику саме цього типу організації програмно-цільового управління фінансами.

Адміністративний тип застосовується у Франції та Росії, яка спочатку орієнтувалася на контрактну модель програмного бюджету. У Франції контрактна модель застосовується з 2001 р. Видатки бюджету Франції утворюються в розрізі основних напрямів державної політики, в складі яких виступають освіта, охорона здоров'я, культура, юстиція та ін.. Ці напрями, зафіксовані в Конституції України, отримали поняття «місії», які мають політичне значення і використовуються із ціллю аналітичного групування програм і презентації проекту закону про державний бюджет. Створення нової місії – прерогатива уряду.

Місії бюджету Франції включають наступні напрями державної політики:

- зовнішня державна політика;
- загальне та територіальне управління державною;
- територіальна політика;

- відносини з органами місцевого самоуправління;
- сільське господарство, рибальство, продовольство, ліси та польова робота;
- екологія, сталий розвиток та благоустрій;
- економіка;
- культура;
- здоров'я;
- шкільне навчання;
- дослідження та вища освіта;
- безпека;
- цивільна безпека;
- оборона;
- солідарність, інтеграція і рівність можливостей (міжвідомча);
- робота та працевлаштування (міжвідомча);
- управління державними фінансами та суспільними ресурсами;
- фінансові обов'язки держави;
- відшкодування та звільнення від податків;
- юриспруденція;
- спорт, молодь та суспільне життя (міжвідомча);
- міста та житловий фонд;
- резервні фонди;
- соціальні та пенсійні режими;
- засоби масової інформації (міжвідомча);
- непорівнянні місії та державні програми;
- ветерани війни, національна пам'ять та зв'язок з народом (міжвідомча);
- державна рада та контроль;
- суспільне сприяння розвитку (міжвідомча);
- управління діяльністю уряду;
- інтеграція, надання притулку;
- заморські території;
- державна влада.

Перелік «місії» характеризується галузевими та функціональними ознаками. Це вказує на те, що проблеми морального та гуманітарного розвитку виокремлено у самостійний політичний напрям державного розвитку. Останнє пов'язано з тим, що у Франції актуальні глобальні виклики сучасності: поглиблення соціальної нерівності та посилення соціальної дезінтеграції, розмивання цінностей праці та соціальної солідарності.

Складності виникають у галузі управління соціальною сферою. В останні роки у французькому суспільстві виявився дефіцит перспектив бачення розвитку соціальних відносин, що особливо помітно на фоні поглиблення масштабних та суперечливих питань глобалізації, нерівномірності розподілу доходів, нарощуванні утруднень у доступності різних груп населення до медичної допомоги, освіти, культури, накопичення проблем, пов'язаних з

етнодемографічною ситуацією, серйозною віковою деформацією структури населення та іншими проблемами, які потребують оновлених підходів до їх вирішення.

Необхідно звернути увагу на фінансові аспекти місій французького уряду, зокрема управління фінансовими ресурсами і в цьому контексті на відносини з органами місцевого самоуправління. Актуальність постановки даних проблем пояснюється необхідністю підвищення ефективності управління державними фінансами – завдання, яке знаходиться в епіцентрі економічної політики практично всіх країн світу. Це пояснюється тим, що практика фінансування соціальної інфраструктури, не дивлячись на досвід реалізації медичних програм, орієнтується не на цілі, завдання та результати діяльності інфраструктурних галузей, а на відшкодування поточних витрат на задоволення соціальних потреб, яке значною мірою відбувається на місцевому рівні.

У Росії бюджетна реформа починалася з «контрактного» типу програмно-цільового методу бюджетування. При певних перевагах «контрактної» моделі (визначення і формулювання стратегічних цілей, індикаторів реалізації програм, методів їх досягнення, накопичення інформації, яка дозволяє виявити відхилення від планових завдань), виявилися недоліки при застосуванні «контрактного» типу бюджетування, зокрема недоліки використання інформації, яка не відповідала сформульованим цілям.

У 2012 р. інструментарій бюджетування «контрактного» типу було змінено на «адміністративний». У контексті «адміністративного» типу сформовано низку

програм, у структуру яких включено такі:

- зовнішньополітична діяльність;
- регіональна політика та федеративні відносини;
- соціально-економічний розвиток Далекого Сходу та Байкальського регіону;
- розвиток Північнокавказького федерального округу;
- державна програма розвитку сільського господарства та регулювання ринків сільгосппродукції, сировини та продовольства;
- розвиток рибогосподарського комплексу;
- розвиток лісового господарства;
- економічний розвиток та інноваційна економіка;
- культура Росії;
- розвиток освіти;
- розвиток науки та технологій;
- забезпечення державної безпеки;
- забезпечення громадського порядку та протидія злочинності;
- забезпечення обороноздатності країни;
- доступне середовище на 2011-2015 рр.;
- соціальна підтримка громадян;
- сприяння зайнятості;

- управління державними фінансами та державним боргом;
- створення умов для ефективного і відповідального управління регіональними та муніципальними фінансами, підвищення сталості бюджетів суб'єктів Російської Федерації;
- розвиток зовнішньоекономічної діяльності;
- управління федеральним майном;
- юстиція;
- розвиток фізичної культури, спорту, туризму та підвищення ефективності реалізації молодіжної політики;
- забезпечення якості житла та послугами ЖКХ населення Росії;
- захист населення та територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на військових об'єктах;
- розвиток пенсійної системи;
- інформаційне суспільство (2011-2020 рр.);
- розвиток фінансових та страхових ринків, створення міжнародного фінансового центру;
- розвиток авіаційної промисловості Російської Федерації;
- розвиток атомного енергопромислового комплексу;
- розвиток промисловості та підвищення її конкурентоздатності;
- розвиток суднобудівної промисловості;
- розвиток фармацевтичної та медичної промисловості;
- розвиток електронної та радіоелектронної промисловості;
- енергоефективність та розвиток енергетики;
- протидія незаконному обороту наркотиків;
- космічна діяльність Росії;
- розвиток транспортної інфраструктури.

Перелік програм Російської Федерації демонструє політичний пріоритет країни, спрямований на створення високотехнологічної економіки і забезпечення організаційних умов для її входження в шостий економічний уклад.

Варто звернути увагу на виокремлення однієї з найважливіших проблем: підвищення сталості муніципальних бюджетів, яке має велике значення для розвитку соціальної інфраструктури і поліпшення якості життя населення.

Адміністративний характер програм проявляється в тому, що вони є інструментом програмно-цільового методу бюджетування. В структуру програм безпосередньо включено цілі, завдання, основні заходи та показники результативності. Державна програма фактично є інструментом комплексного планування діяльності й необхідних ресурсів. Плануються безпосередньо не тільки витрати, але й інші інструменти державної політики. Таким чином, програмно-цільовий метод адміністративного типу використовується як інструмент комплексної взаємодії елементів програм, які розглядаються як стратегічний документ діяльності інфраструктурних галузей або інших напрямів економічної та соціальної політики.

Деякі програми, такі як розвиток освіти, охорони здоров'я, мають міжвідомчий характер, який реалізується на рівні підпрограм та окремих заходів. Фактично стратегія надається функціональному міністерству, яке відповідає за виконання програм. Процедура міжвідомчої взаємодії встановлена таким чином, щоб розділити виконавців державної міжвідомчої програми на співвиконавців, які відповідають за окремі підпрограми, та на учасників, за якими закріплені заходи по їх реалізації.

Дотримання ієрархічної структури програм передбачає побудову програмної класифікації бюджетних видатків. При переході до нового формату класифікації видів витрат варто забезпечити ув'язку розподілу бюджетних асигнувань, які затверджуватимуться законом про Державний бюджет, з видами бюджетних асигнувань, що встановлені Бюджетним кодексом України.

Бюджетний кодекс (ст. 10) визначає, що видатки бюджету класифікуються за:

- 1) бюджетними програмами;
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів;
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки.

Програмна класифікація видатків державного (місцевого) бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків місцевого бюджету, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

До застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків місцевих бюджетів [67].

Наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 р. № 11 затверджена тимчасова класифікація видатків місцевих бюджетів із перехідною таблицею до функціональної класифікації видатків бюджету [68].

Законодавством України, як це видно з наведених прикладів, припускається некоректність структурування програм за визначенням витрат, управлінням та контролю за діяльністю відомств. У зв'язку з цим український досвід застосування програмно-цільового методу, як і французький та російський, свідчить про необхідність побудови чіткої ієрархічної системи бюджетування, яка включає єдність цілей, завдань, програм, підпрограм та основних заходів (відомчих цільових програм). Вибудовування логіки державних програм через ув'язку різних їх рівнів передбачає забезпечення єдиного підходу до формування структури цілей, завдань і бюджетних асигнувань на них.

Отже, сучасний досвід програмного бюджетування дозволяє говорити про формування цільових статей витрат таким чином, щоб бюджетні витрати були відображені по державним програмам, підпрограмам та деталізувалися по основним заходам та відомчим цільовим програмам. Створення єдиних правил

та процедур програмно-цільового методу (принцип цілісності) дозволяє гнучко управляти бюджетними коштами і перерозподіляти асигнування (за виключенням заробітної плати) між окремими напрямками.

Таким чином, програмно-цільовий підхід має ґрунтуватися на основі принципу цілісного формування програм та асиметричної взаємозамінності видатків. Перехід до цих програмно-цільових принципів диктує не тільки новий порядок побудови бюджетів, але й контроль за їх виконанням.

Першочерговим стає завдання побудови цільових показників виконання програм за визначеними цілями. Залежно від характеру локалізації у часі і просторі показники можна умовно поділити на три типи.

До першого належать об'єктивні показники, що мають чіткі межі у просторі і не мають певних обмежень у часі. Вони, наприклад, можуть належить до цільових стратегічних програм, дія яких має довгостроковий характер.

До другого – процесні, яких розраховані на короткостроковий і середньостроковий термін і локалізовані у часі і не локалізовані у просторі. Вони забезпечують задоволення нагальних потреб, що притаманні суспільству цілому, окремим верствам населення або групі регіонів.

До третього типу належать проектні показники, що локалізуються у часі і просторі. Це програми інноваційного характеру, які мають вирішальне значення для розвитку галузей соціальної інфраструктури і поліпшення обслуговування населення.

Кожен з показників цієї структури має свою системну місію, яка забезпечує в цілому сталість і стабільність соціальної інфраструктури. Такий підхід дає можливість побудувати систему гармонізованого управління соціальною інфраструктурою на основі координації інтересів держави, соціуму та корпоративних структур.

Методологічний підхід координації показників з метою розвитку бюджетування, орієнтованого на результат, можна запропонувати на прикладі освіти, яка покликана виконувати функцію забезпечення соціальної мобільності молоді.

Її досягнення стає можливим на шляху сполучення дошкільної та середньої освіти. Інноваційна програма суміщення ролі і функцій цих видів освітньої діяльності може створити удосконалений механізм послідовної передачі інформації і навиків від дошкільної до загальноосвітньої мережі закладів і забезпечити умови для адаптації молоді до отримання вищої освіти, яка набуває у розвинених країнах статусу обов'язкової.

В Україні дошкільна освіта законодавчо визнається пріоритетним напрямом державної освітньої політики. З метою його розвитку можна запропонувати програму «Формування основ інтелектуального потенціалу дитини у дошкільних закладах освіти». Її базовим компонентом стають державні стандарти дошкільної освіти, які поділяються на інваріантні та

варіативні. Інваріантна складова забезпечує неперервність змісту освітніх ліній дошкільної та початкової освіти. Вона складається з наступних освітніх ліній: «Особистості дитини», «Дитинів соціумі», «Дитині в природному довкіллі», «Дитині у світі культури», «Гри дитини», «Дитині в сенсорно-пізнавальному просторі», «Мовленні дитини».

Варіативна складова визначається дошкільним закладом з урахуванням особливостей регіону, індивідуальних освітніх запитів, побажань батьків тощо.

Показники інваріантної складової можна віднести до першого типу програм, що не обмежені у часі мають і повинні бути чіткими і подібними у просторі. Варіативні програми та їх показники можна віднести до процесних, які не однотипні у регіональному просторі.

Результативними показниками, які забезпечують достатній рівень виховання, є структура дошкільних навчальних закладів; види виховної та навчальної діяльності; оцінка професійної взаємодії вихователів із вихованцями; надання додаткових послуг за оплату.

Дані показники мають кількісний та якісний зміст і їх необхідно оцінювати статистичними показниками та доповнювати методами опитування, зокрема, це стосується характеристики соціальної диференціації надання послуг, а також їх оплати. З цією метою необхідно поглиблювати методологію і методику статистичного і соціологічного аналізу.

Результати підготовки дошкільнят спрямовані на успішне навчання у середньої школі, яка переходить зі знанняцентричного на компетентністний метод навчання. Для розвитку середньої освіти можна пропонувати програму «Стратегія навчання на основі сучасних педагогічних та інформаційних технологій». Модернізація освіти також вимагає удосконалення показників, які характеризують структуру освітніх закладів і матеріально-технічне забезпечення навчального процесу. До них відносяться ті, що пов'язані з конкретизацією і більш детальною характеристикою навчальних закладів і учбового процесу, зокрема, бюджетні витрати на 1 школу, 1 учня; кількість освітніх навчальних закладів, в т. ч. нового типу: гімназії, ліцеї, навчально-виховні комплекси, ексклюзивні заклади; стан приміщень; забезпеченість кабінетами та комп'ютерною технікою.

Питомі показники фінансування освіти зараз є розрахунковими, між тим аналітичне опрацювання процесу розвитку освіти вимагає визначення їх як статистичних.

Для оцінки якості навчання необхідно застосовувати показники, які дозволяють представити засвоєння учбового матеріалу. До останніх належать:

рівень грамотності читання; математична грамотність; природно-наукова грамотність; творча активність викладачів; соціальна нерівність (відсів школярів за соціальною ознакою).

Перші три показники, що пропонуються для аналізу якості навчання, оцінюють когнітивні вміння учнів, які можна об'єднати у декілька блоків:

грамотність читання:

- пошук у тексті інформації, яка задана у явному чи неявному вигляді;
- інтерпретація тексту;
- рефлексія та оцінка тексту;

математична грамотність:

- розпізнавання проблеми, яка виникає у навколишньому середовищі та яку можливо вирішити засобами математики;
- формулювання цієї проблеми математичною мовою;
- вирішення цієї проблеми, використовуючи математичні знання та методи;
- інтерпретація отриманих результатів з урахуванням визначеної проблеми;
- формулювання остаточних результатів вирішення проблеми, що визначена;

природно-наукова грамотність:

- використання природно-наукових знань у життєвих ситуаціях;
- виявляти питання, відповідь на які можливо отримати за допомогою природничих знань;
- виявляти особливості природно-наукового дослідження;
- робити висновки на підставі отриманих знань.

Показник творчої активності викладачів необхідно оцінювати переважно соціологічними методами. Для характеристики соціальної нерівності доцільно удосконалювати методи бюджетних обстежень домогосподарств і відомчу статистику.

У медичній галузі для поліпшення якості надання послуг можуть впроваджуватися програми по удосконаленню організаційно-управлінської, інформаційно-аналітичної, маркетингової, економічної та інших видів діяльності. З цією метою для вирішення проблем медичного обслуговування населення на рівні областей доцільно розробляти програми модернізації охорони здоров'я, які передбачають три основних завдання: укріплення матеріально-технічної бази державних та муніципальних медичних закладів; впровадження сучасних інформаційних систем; впровадження стандартів медичної допомоги, в тому числі лікарями-спеціалістами. Для реалізації програм модернізації охорони здоров'я, виходячи з сучасного стану медичної галузі, на укріплення матеріально-технічної бази доцільно спрямовувати 70% всіх витрат, на стандартизацію та доступність амбулаторно-поліклінічної

допомоги – 25%, на інформатизацію – 5%. Відповідно до цих бюджетних призначень необхідно застосувати показники, які дозволять визначати ефективність витрачання коштів.

У контексті програмно-цільового методу відносини між бюджетними закладами – надавачами послуг та споживачами починають будуватися за принципом відповідності програмних цілей і досягнутих результатів. При цьому змінюється характер бюджетної послуги, оскільки зменшується значення директивного регулювання і нормативних обмежень, які зберігаються при кошторисній формі бюджетування. У програмах бюджетна послуга набуває територіального-галузевого пріоритету і за рахунок цього розширює компетентнісну специфіку.

У зв'язку з модифікацією характеру послуг, в основу витратних повноважень соціальних програм має закладатися ряд принципів, зокрема:

регіональної відповідності, коли бюджетні послуги закріплюються за програмами, масштаби яких охоплює територію всіх споживачів послуг;

субсидіарності, коли програма наближена до найнижчого муніципального рівня, що розташовані на території розповсюдження цільових програм;

пропорційності, за яким всі витратні повноваження програм забезпечуються фінансовими ресурсами;

просторової економії, що припускає здійснення фінансування програм чи окремих її заходів укрупненими бюджетними траншами, які доцільно використовувати найбільш ефективно для виконання поставлених завдань.

Реформування системи фінансового забезпечення соціальної інфраструктури поєднує як змістовні і методичні, так й організаційно-економічні зміни. Змістовні і методичні – ставлять акцент на постановці цілей та завдань програм та контролі за їх виконанням. Це тягне за собою організаційно-економічні перетворення у функціонуванні фінансової системи, які апелюють до операціональних моментів, які вказують на необхідність здійснення діяльності по реалізації програм.

Така методологічна структуризація процесу реформування потребує певного понятійного апарату. Оскільки організаційно-економічні зміни складаються з цілого ряду аспектів, дефініції, що їх характеризують, потребують багатоеlementного формулювання. До головного елемента слід віднести поняття бюджетної послуги, програмного (державного) завдання та перелік витратних зобов'язань. Зараз ці дефініції відсутні у Бюджетному кодексі. Без їх визначення інституціоналізація програмно-цільового методу бюджетування буде не повноцінною, що негативно позначатиметься на перспективі його розвитку. Поняття бюджетної послуги необхідно для визначення фінансового забезпечення програм.

Проблематика дефініції послуг докладно досліджувалась у 70-тих роках минулого століття. Основна увага приділялась аналізу праці, неуречевленому за

своїм змістом. Послуга розглядалась як діяльність, результат якої проявляє себе у процесі споживання.

Сучасна економічна теорія теж при оцінці послуг виходє з позицій споживання. Користуючись термінологією, яка вживається на заході, всю сукупність споживчих благ можна поділити на три основних типа: досліджувані, досвідчені та довірчі [69].

Перші два типи характеризують споживчі блага як товари. Третій тип – як послуги. Властивості перших двох типів благ споживач отримує без спеціальних витрат, тобто до їх купівлі. Третіх – після їх споживання. Послуги відносяться до довірчих благ. Отже, ринок послуг характеризується інформаційною асиметрією. Причиною цього є економічний характер праці з надання послуг. Інформаційна асиметрія, тобто відсутність у покупця знань про властивості споживчого блага (послуги), розглядається як одна з найважливіших характеристик ринків, що обумовлює виникнення неспроможностей, або „провалів” ринку. Оскільки на ринку існують різні блага з істотно різними якостями і різною ціною, на думку західних економістів, покупець (споживач) платить за ці блага лише середню ціну. Результатом цього є зниження мотивації діяльності й звуження пропозиції послуг. Такий факт підмічено американським дослідником ринку освіти Дж. Акерлофом [70].

Для нашого дослідження таке трактування послуг має значення для фінансування програм та їх якісної оцінки за результатами специфіка, яких проявляється у споживанні.

Отже, бюджетну послугу можна охарактеризувати як особливу споживчу вартість, що задовольняє індивідуальні та суспільні потреби за рахунок бюджетних коштів. Структура бюджетних послуг визначається за видами діяльності, призначенням, державними та муніципальними джерелами фінансування і розраховується на основі програмних принципів бюджетування.

Ключове значення для формування і виконання програмних завдань має визначення поняття «бюджетної послуги». Воно повинно стати одним із найважливіших елементів планування програм в рамках реформування бюджетної системи і посилення ролі місцевих бюджетів у розвитку закладів соціальної інфраструктури. Бюджетні послуги повинні фінансуватися в межах державного замовлення на основі договорів між замовником і надавачом послуг. За договором замовник повинен сплачувати освітянські, медичні, соціально-культурні послуги. За договором муніципального значення замовник і надавач (споживач) послуг мають бути роз'єднані. Замовником повинен бути розпорядник бюджетних коштів, який виконує функції суб'єкта бюджетного планування, а споживачем – особи, яким надаються послуги.

Проблема договірних відносин порушувалась в практиці бюджетного планування неодноразово. Проте вона не набула методичного значення, перш за все, через те, що інституціонально механізм впровадження договірних відносин не розроблений. В основу договірних відносин необхідно покласти науково

обґрунтоване визначення змісту державного завдання. Останній має формуватися на основі визначення бюджетної послуги.

Однак в Бюджетному кодексі України не тільки відсутнє поняття «бюджетної послуги», але й не визначено термін «завдання». Фактично це означає, що процес бюджетування позбавлений своєї інструментальної основи. У загальному визначенні завдання і повинно набувати нормативну форму, яка фіксує вимоги до якості, об'єму, складу, умовам та порядку надання бюджетної послуги.

Державне завдання повинно бути сформовано для послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, а також для платних послуг. Державне завдання на надання послуг фізичним особам має містити, крім вищезначених характеристик (склад, об'єм, якість та ін.), визначення категорій фізичних осіб, які є споживачами відповідних послуг, граничний рівень цін на оплату наданих послуг або порядок встановлення таких цін.

Державне завдання повинно використовуватися при формуванні проектів бюджетів для планування бюджетних асигнувань на надання державними закладами соціальної інфраструктури послуг.

Державне завдання певною мірою застосовується як елемент програмно-цільового методу розробки бюджетних програм. Проте в широкому масштабі цей інструмент не застосовується.

Одна з причин того, що система формування завдань не набула практичного значення і не стала ефективним засобом реалізації завдань бюджетної політики в соціальній інфраструктурі, полягає у відсутності належного законодавчого оформлення меж його застосування і визначення цілей. У нормативних актах державне завдання трактується з формальної точки зору і містить певні адміністративні вимоги щодо строків виконання, набір стандартних показників відносно кількісно-вартісних позицій тощо.

Для того, щоб державне завдання стало ефективним інструментом процесу бюджетування, необхідно поєднати формування завдань із фінансовими нормативами бюджетних послуг, потужністю закладів соціальної інфраструктури, оцінкою потреб певних контингентів населення в послугах. Нормативно-контрольний підхід до управління бюджетним процесом передбачає фінансове забезпечення завдання.

РОЗДІЛ 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

Уряд України протягом 20 років перебуває на етапі пошуку шляхів ефективних перетворень системи охорони здоров'я, які б дали змогу досягати відчутних соціально-економічних результатів зі збереження та підтримки здоров'я громадян. Вирішення питання ускладнюється тим, що Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) не надала переконливих доказів в побудові національних систем охорони здоров'я, які б спирались на ПМСД чи на більш спеціалізовану медичну допомогу. Відсутня єдина думка вчених стосовно шляхів оптимізації економічної ефективності структур надання медичної допомоги, яка здатна реально вплинути на покращення здоров'я громадян.

В індустріально розвинутих країнах пріоритетом реформування систем охорони здоров'я було впровадження, на базі адміністративної реформи, таких ключових підходів як:

- чіткий розподіл фінансування за видами надання медичної допомоги з пріоритетом денного стаціонару та стаціонару вдома для ланки ПМСД;
- стимулювання розвитку нових приватних структур на рівноправних умовах з комунальними та державними формами надання медичної допомоги, базовий розвиток ПМСД на засадах сімейного лікаря;
- встановлення прозорих фінансово-правових відносин між розпорядником бюджетних та іншими джерелами фінансування і надавачами медичних послуг, через відносини між лікарями та пацієнтами, лікарями та медсестрами;
- загальне та добровільне медичне страхування;
- надання незалежним асоціаціям сімейним лікарів права видачі ліцензії на право лікарської практики.

Із вищезазначених пріоритетів у нашій державі частково впроваджено інститут приватних послуг, окремі напрями спеціалізованої та стоматологічної допомоги.

На законодавчому рівні ще не визначена пріоритетність розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря, не передбачено механізму обґрунтування розрахунку обсягу ПМСД, укладання угод між розпорядниками бюджетних коштів та надавачами медичних послуг (втратив чинність згідно із Законом України від 10.04.2014 р. №1197-VII) [71].

Лише в розпорядженні Кабінету Міністрів № 1164 – р «Про схвалення Концепції загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» від 31. 10. 2011 р. та в проекті Закону України «Про затвердження загальнонаціональної програми «Здоров'я – 2020: український вимір», розробленому та затвердженому на колегії МОЗ від 17. 07. 2012 визначена

пріоритетність розвитку ПМСД та певним чином враховані вимоги ВООЗ щодо забезпечення міжсекторального співробітництва, при організації системи охорони здоров'я.

Серед лікарської спільноти, фахівців, науковців та пацієнтів розгорнулась широкоформатна дискусія щодо доцільності розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря. Для задоволення підвищеного попиту пацієнтів і лікарів щодо розвитку ПМСД на засадах сімейної медицини за підсумками семирічного періоду *проведено порівняльну оцінку* соціально-економічної ефективності функціонування центру ПМСД та приватних сімейних лікарів створених на базі поліклініки в м. Комсомольськ Полтавської області.

У працях вітчизняних (Сердюк А. І., Шинкарьової І. М., Лехан В. М., Джафарової Д. М. та ін.) і закордонних учених (Macinko J, Starfield B, Shi L [73], White K. L [74], Atun R. [75], Гаджиєвої Р.С. [76], Гильманова А. [77] та ін.) частково обґрунтовувалась актуальність дослідження поставлених нами питань щодо впливу тієї чи іншої системи ПМСД на зменшення смертності та госпіталізації громадян. Але в роботах перерахованих науковців не розкриваються масштаб вибірки та часовий інтервал, не аналізується порівняльна статистика тільки за кілька років за показниками коефіцієнтів смертності на дільницях обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів центру ПМСД.

Слід значити, що у вітчизняних публікаціях системні дослідження соціально-економічної ефективності розвитку системи охорони здоров'я, в першу чергу, ПМСД на засадах сімейного лікаря, представлені недостатньо. Нез'ясованість соціально-економічної ефективності впровадження первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейного лікаря, як важливої ланки розвитку системи охорони здоров'я, залишається однією з важливих причин стримування її розвитку.

Такий стан речей сприяє визначенню напрямку дослідження, яке полягає в порівняльному аналізі протягом 7–10-річного періоду соціально-економічної ефективності діяльності приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки – центру ПМСД для його практичного використання при впровадженні зазначених інституцій в пілотних регіонах та решти областей України.

Дослідницьке завдання полягало у виявленні прямої залежності між отриманням населенням доступної і ефективної первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейного лікаря, в першу чергу приватного, і зменшенням рівня смертності громадян. При цьому опрацьовані відповіді на наступні дослідницькі запитання:

1. Які параметри фінансування розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря здатні створити належні умови для надання доступної і якісної медичної допомоги по підтриманню здоров'я пацієнтів?;
2. Які мають бути критерії оцінки сімейного лікаря та медичної сестри , щоб їх мотивувати максимально повно охопити послугами пацієнтів на

дільниці і оплачувати надання ними послуг денного стаціонару та стаціонару вдома?;

3. Яка має бути заробітна плата сімейного лікаря та дохід приватного сімейного лікаря, сімейної медичної сестри щоб стимулювати дільничних терапевтів, педіатрів, медсестер до навчання професії сімейного лікаря і сімейної медичної сестри?;
4. Яким чином краще контролювати якість і доступність ПМСД: шляхом укладання угод між розпорядником бюджетних коштів і центрами ПМСД та приватними сімейними лікарями чи тільки з центрами ПМСД, які самостійно встановлюють відносини з приватними сімейними лікарями?;
5. На скільки доцільним буде підпорядкування приватного сімейного лікаря центру ПМСД через цивільно-правові відносини, як це передбачено у п. 2 ст. 3 Закону України № 3612-VI «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» від 7.07.2011р.?

Тобто, актуальним питанням є визначення параметрів фінансово-правових відносин між розпорядником бюджетних коштів і центром ПМСД та приватним сімейним лікарем, щоб надати якісну та доступну медичну допомогу, виходячи із реального рівня подушних витрат.

Викладений підхід відрізняється від попередніх тим, що оцінка соціально-економічної ефективності розвитку системи ПМСД на засадах сімейного лікаря проведена шляхом обрахування і порівняння коефіцієнтів смертності, у тому числі в працездатному віці, та госпіталізації населення, яке обслуговується приватними сімейними лікарями і лікарями поліклініки – центру ПМСД базується на досить тривалому шестирічному періоді і використанні відносно малих вибірок відповідно 19260 та 32310 осіб.

Контент 1. Поняття *соціальна ефективність* визначається як рівень задоволення потреб пацієнта, всіх соціальних верств населення послугами сімейного лікаря, у тому числі з центру ПМСД, в отриманні якісної первинної медико-санітарної допомоги, її доступності у територіальному, часовому, вартісному аспектах.

Загальний рівень обслуговування потреб характеризуються такими показниками, як коефіцієнт загальної смертності (визначається за формулою $m = M/S \times 100$, де M – кількість померлих за рік; S – середньорічна чисельність населення та коефіцієнт смертності громадян у працездатному віці розраховується за формулою $m_x = M_x/S_x \times 1000$, де M_x – кількість померлих за рік у працездатному віці; S_x – середньорічна чисельність працездатного населення [72, с. 29].

Доступність характеризується максимально можливим рівнем охоплення населення, яке закріпилось для обслуговування у сімейного лікаря. Цей показник оцінюється *індексом* здоров'я дітей першого року життя ($I = (Nch / Sm) \times 1000$, де I – індекс здоров'я дітей, Nch – кількість дітей першого року життя,

які не хворіли; S_m – середньорічна чисельність дітей першого року життя), коефіцієнтом охоплення населення ($K_p = (N_{vp} / S_m) \times 1000$, де K – коефіцієнт охоплення населення послугами ПМСД приватними сімейними лікарями; N_{vp} – кількість громадян, що звернулись для отримання послуг ПМСД; S_m – середньорічна кількість населення) та *коефіцієнтом надання медичної допомоги* ($K = (N_p / S_m) \times 1000$, де K – коефіцієнт надання послуг, N_p – кількість громадян, що звернулись для отримання ПМСД; S_m – середньорічна чисельність громадян, що перебували на обліку).

Економічна ефективність – це раціональність використання центром ПМСД, сімейним лікарем фінансових ресурсів та матеріально-технічної бази наданні медичної допомоги пацієнту.

Раціональність використання сімейним лікарем матеріально-технічної бази, в тому числі центру ПМСД, визначається наданням якісних послуг денного стаціонару та стаціонару дома, які суттєво знижують коефіцієнт госпіталізації ($G = N / S$, де G – загальний рівень госпіталізації; N – кількість госпіталізованих; S – середньорічна кількість населення) та викликів швидкої допомоги ($A = N_A / S$, де A – коефіцієнт викликів швидкої допомоги; N_A – кількість викликів швидкої допомоги, S – середньорічна кількість населення).

Обговорюються питання коректності порівнянь чисельності, статевовікової структури вибірок та результатів діяльності двох механізмів ПМСД, величини похибки та обґрунтованість узагальнень відомостей, які отримані на базі застосування вищезазначених коефіцієнтів.

Дослідження враховує існуючі складнощі оцінок внаслідок законодавчого не врегулювання нарахування приватному сімейному лікарю робочого стажу як лікарю, відсутність рівноправних підходів до укладання угод між розпорядником бюджетних коштів та надавачами ПМСД – центром ПМСД і приватними сімейними лікарями (останні укладають угоди з центром ПМСД).

Контент 2. Для оцінки результатів функціонування центру ПМСД та приватних сімейних лікарів створених на базі поліклініки, необхідно зробити опис особливостей надання первинної медико-санітарної допомоги населенню в м. Комсомольськ Полтавської області.

ПМСД в місті надається відповідно до закріплених діляниць та з урахуванням побажань громадян міста згідно з поданими заявами. Фактично, для отримання послуг первинної медико-санітарної допомоги, мешканці м. Комсомольськ, у тому числі працівники Полтавського гірничозбагачувального комбінату (ГЗК), на власний розсуд звертаються до семи установ в системі охорони здоров'я міста. У 2010 р. в них працювало 1029 осіб, із них 207 – лікарів, 397 – середнього медперсоналу, 158 осіб – молодшого медперсоналу, решта 26% – адміністративно-господарський персонал. Лікарі становили біля 20% від загальної кількості персоналу. Приблизно 7,7% із них системно, послідовно і професійно надавало первинну медико-санітарну допомогу на засадах сімейного лікаря. В поліклініці – центрі ПМСД, який створено у 2005 р., працювало шість комунальних сімейних

лікарів, шість дільничних терапевтів, чотири дільничні педіатри та вісім педіатрів дошкільних і шкільних закладів.

Дев'ять приватних сімейних лікарів, або 5% від їх загальної кількості, надавали первинну медико-санітарну допомогу 36% мешканців міста.

Для 62% мешканців міста передбачено надання послуг сімейними лікарями, із них 36% – приватними та 26% – сімейними лікарями поліклініки – центру ПМСД.

Для 62% мешканців міста передбачено надання послуг сімейними лікарями, 36% – приватними сімейними лікарями та 26% – сімейними лікарями поліклініки – центру ПМСД.

Немедичний персонал становить 35% від загальної кількості працюючих у галузі і на нього витрачається 25% бюджетних коштів.

За показниками на 01.01.2004 р., у м. Комсомольськ сімейними лікарями медична допомога надавалась для 49,3% населення. Таким чином, за 5 років заплановане надання послуг сімейними лікарями збільшилось на 12,7% – із 49,3% до 62%.

Методи. Дослідження виконане з використанням методів системного та порівняльного аналізу Збір інформації за 2005–2010 рр. здійснено з використанням форм статистичної звітності – РН-3, фінансової звітності – 4-2М, 4-2Д, 4-1Д, 4-1М, 2Д, 2М та медичної звітності – 071-1, 071-3, 071-2, 071, річних форм №12, 17, 20, 21 управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області.

Вибірки проводились по звітностям сімейних лікарів, ПМСД в поліклініці та міської лікарні, частково медико-санітарної частини ПАТ «Полтавський ГЗК».

Метод побудови вибірки передбачав використання двох взаємопов'язаних ознак – факторних та результативних. До факторних віднесені – середньорічна чисельність різних категорій населення, яке обслуговується приватними сімейними лікарями та лікарями у поліклініці – центрі ПМСД.

До неконтрольованих аспектів впливу на валідність дослідження слід віднести обслуговування близько 14% населення на кожній дільниці безпосередньо за місцем роботи на гірничозбагачувальному комбінаті та відсутність звернень близько 60% населення протягом року за отриманням ПМСД.

До результативних – кількість різних категорій осіб, які померли за рік у місті; кількість померлих за рік на території обслуговування лікарів поліклініки МЦ ПМСД та у приватних сімейних лікарів; кількість громадян різних категорій, які зверталися за отриманням ПМСД до лікарів поліклініки – центру ПМСД та до приватних сімейних лікарів, а також госпіталізованих і тих осіб, що звертались за отриманням послуг «швидкої допомоги» із дільниць обслуговування до зазначених категорій лікарів; кількість дітей першого року життя, що не хворіли і обслуговувалися лікарями поліклініки – центру ПМСД та приватними сімейними лікарями.

При проведенні порівняльного аналізу медичної та демографічної статистики контрольну групу становила частка населення, яке обслуговується лікарями поліклініки – центру ПМСД, а основу – приватними сімейними лікарями.

Соціальна ефективність ПМСД на засадах приватного сімейного лікаря та лікарів поліклініки – центру ПМСД. Значення коефіцієнта загальної смертності населення, яке обслуговується приватними сімейними лікарями, на 18% менше порівняно з аналогічним показником населення, що обслуговується поліклінікою – центром ПМСД та системою ПМСД міста в цілому. Відповідно, протягом шести років ці значення фактично становлять 9 та 11 (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Показники загальної смертності громадян на дільницях
обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки –
центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області**

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sm – середньоріч на чисел. населення, що обслуговується	M – число померлих за рік	m = (M÷Sm) ×1000 - коефіцієнт смертності	Sm – середньорічна чисел. населення, яке обслуговується	M – число померлих за рік	m = (M÷Sm) ×1000 – коефіцієнт смертності	Sm – Середньор. чисельність населення, яке обслуговується	M – число померлих за рік	m = (M÷Sm) ×1000 – коефіцієнт смертності
2004	20169	164	8,1	29426	352	12	54350	589	10,8
2005	19798	212	10,7	24627	430	17,5	54350	577	10,6
2006	18815	177	9,4	25439	423	16,62	54267	702	12,9
2007	19080	193	10,1	30949	365	11,8	54269	662	12,2
2008	19170	169	8,8	31529	368	11,7	54254	614	11,3
2009	19242	162	8,4	31915	351	11	54266,5	594	10,9
2010	19260	181	9,4	32310	373	11,5	54353	570	10,5

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Коливання коефіцієнта смертності у приватних сімейних лікарів протягом зазначеного періоду перебувало в межах від 8,1 до 10,1, у лікарів поліклініки – центру ПМСД – від 11 до 11,7% по місту – від 10,5 до 12,9.

Такі співвідношення характерні і для показників смертності населення у працездатному віці. Коефіцієнт смертності у приватних сімейних лікарів має значення близько 3, а у лікарів поліклініки – 4 (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

**Показники смертності громадян у працездатному віці на дільницях
обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки –
центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області**

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sm – середньорічна чисельність населення у працездатному віці, яке обслуговується	M – число померлих у працездатному віці за рік	m = (M÷Sm) ×1000 - коефіцієнт смертності громадян у працездатному віці	Sm – середньорічна чисельність населення у працездатному віці, яке обслуговується	M – число померлих у працездатному віці за рік	m = (M÷Sm) ×1000 – коефіцієнт смертності громадян у працездатному віці	Sm – середн.чис. нас. у прац. віці, яке обслуговується	M – число померлих у працездатному віці за рік	m = (M÷Sm) ×1000 – коефіцієнт смертності населення у працездатному віці
2005	14918	46	3,1	18938,1	127	6,7	34525	185	4,3
2006	16570	59	3,6	17670,8	102	5,7	34933	150	4,4
2007	17216	49	2,8	17533,8	83	4,7	35647	169	5,4
2008	15217	55	3,6	18669,7	82	4,4	34996	172	4,6
2009	13716	45	3,3	18985,6	66	3,5	33837	118	4,7
2010	13987	42	3,0	19208,7	82	4,3	33738	132	4,5

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Коефіцієнт охоплення населення послугами ПМСД вказує на частку населення, яке користувалось послугами ПМСД протягом року. За останні 5 років у місті цей показник зменшився на одну четверту (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

**Показники охоплення населення ПМСД на дільницях
обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки –
центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області**

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники по місту		
	Sm – середньорічна чисельність населення	Nvpfd – кількість громадян, що звернулись для отримання послуг ПМСД	Kpfd = (Nvpfd/Sm) ×1000 - коефіцієнт охоплення населення послугами ПМСД приватними сімейними лікарями	Sm – середньорічна чисельність населення	Nvp – кількість громадян, що звернулись для отримання ПМСД в поліклініці	Kp = (Nv/ Sm) ×1000 – коефіцієнт охоплення населення послугами ПМСД в поліклініці	Sm – середньорічна чисельність населення	Nv – кількість громадян, що звернулись для отримання послуг ПМСД	K = (Nv/ Sm) ×1000 – коефіцієнт охоплення населення послугами ПМСД
2006	18814,5	14129	751	25439	15081	592,8	54267	45349	835,7
2007	19080	15084	791	30949	21464	693,5	54224	31912	588,5
2008	19170	14311	746,6	31529	20563	652,2	54254	30338	559,2
2009	19242	15486	804,9	31915	23198	726,9	54267	34452	634,9
2010	19260	15045	781,2	32310	22908	709,0	54353	33903	623,8

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Це при тому, що контингент населення, яке обслуговується поліклінікою, збільшився на 18%, а у приватних сімейних лікарів залишився на незмінному рівні. Однією із причин зазначеного є відсутність належної законодавчої та урядової підтримки розвитку інституцій приватного сімейного лікаря і

створення для нього рівноправних умов праці, як і для комунальних сімейних лікарів.

Близько 20% населення, належить до сфери обслуговування приватних сімейних лікарів, та 30% – поліклініки протягом року не звертаються за наданням допомоги (табл. 4.3).

Коефіцієнт надання медичної допомоги свідчить що на 20% зменшилась кількість звернень громадян для отримання ПМСД з-поміж тих, хто перебуває на обліку у зазначених установах (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Показники надання ПМСД громадянам , що звернулись за її отриманням до приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки - центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sm – середньорічна чисельність громадян, що знаходились на обліку	Npfd – кількість громадян, що звернулись для отримання ПМСД	$K = (Npfd/Sm) \times 1000$ - коефіцієнт надання послуг приватним і сімейними лікарями	Sm – середньорічна чисельність громадян, що знаходились на обліку в установах поліклініки	Np – кількість громадян, що звернулись для отримання ПМСД в установах поліклініки	$K = (Np/Sm) \times 1000$ – коефіцієнт надання послуг поліклініки	Sm – середньорічна чисельність громадян, що знаходились на обліку в установах ПМСД	Nc – кількість громадян, що звернулись для отримання ПМСД	$K = (Nc/Sm) \times 1000$ – коефіцієнт надання послуг ПМСД
2006	18815	14129	750,9	25439	15081	592,8	50376	45349	900,2
2007	19080	15084	790,5	30949	21464	693,5	45858	31912	695,9
2008	19170	14311	746,6	31529	20563	652,2	46662	30338	650,2
2009	19242	15486	804,8	31915	23198	726,9	47303	34452	728,3
2010	19260	15045	781,2	32310	22908	709,0	47812	33903	709,1

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Для лікарів поліклініки цей показник зріс за 5 років на 17%, але водночас він на 5% менший від показника приватних сімейних лікарів, у яких він залишився на незмінному рівні (табл. 4.4).

В цілому 60% громадян міста системно не звертаються для отримання послуг ПМСД на засадах сімейного лікаря протягом року. Так, у 2010 році для 62% мешканців міста передбачено фінансування надання первинної медичної допомоги через інститут сімейного лікаря. Але із зазначеної частки населення 40% громадян протягом року не звертались за отриманням ПМСД. Із них 20% громадян, для яких передбачена бюджетом допомога, не звернулись до установ ПМСД (табл. 3). 20% населення, що перебуває на обліку, протягом року також не звертались за наданням медичної допомоги (табл. 4.4).

Отже, первинну медико-санітарну допомогу через інститут сімейного лікаря фактично не отримало протягом року 60% населення. Для 36% населення її фінансування не передбачалося. 24% громадян, для яких вона була профінансована, за допомогою не звертались.

Індекс здоров'я дітей першого року життя, які обслуговуються лікарями поліклініки – центру ПМСД, порівняно з 2004 роком погіршився більш ніж у півтора рази – з 316,9 до 170,4. Для приватних сімейних лікарів за цей же період зазначений показник покращився на 30% (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Показники здоров'я дітей першого року життя на дільничних обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки – центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sm – середн. чис. дит. перш. року життя, які обл. прив. сім.лік.	Nchp – кількість дітей першого року життя, які не хвор.протягом року	$I = (Nchp / Sm) \times 1000$ – індекс здоров'я дітей, які обслуговувались приватними сімейними лікарями	Sm – середн. чис.дітей перш. року життя, які обл. поліклінікою	Nchp – кільк.дітей перш.року життя, які не хвор.протягом року	$I = (Nchp / Sm) \times 1000$ – індекс здоров'я дітей, які обслуговувались поліклінікою.	Sm – середньоріч.на чисельність дітей першого року життя	Nch – кількість дітей першого року життя, які не хворіли протягом року	$I = (Nch / Sm) \times 1000$ – індекс здоров'я дітей
2004	133	30	226,4	243	77	316,9	403	108	268
2005	141	28	199,3	298	76	255,0	435,5	106	243,4
2006	132	41	311,8	372,5	87	233,6	482	135	280,1
2007	138	51	370,9	399,5	94	235,3	477,5	145	303,7
2008	132	37	280,3	403,5	85	210,7	482	85	176,3
2009	129,5	56	432,4	412,5	112	271,5	506	178	351,8
2010	129	39	302,3	399	68	170,4	489	120	245,4

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Економічна ефективність. Що стосується економічних аспектів, то співвідношення кількості звернень громадян протягом 2010 року до лікарів поліклініки становило 9, а до приватних сімейних лікарів – 4. Опосередковано це свідчить про більшу ефективність надання послуг останніми (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Показники звернень громадян за отриманням ПМСД на дільничних обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки – центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sb –кількість громадян, що звернулися для отримання послуг ПМСД	Nvpfd – кількість звернень громадян за послугами ПМСД	$K = (Nvpfd / Sb) \times 1000$ - коефіцієнт звернень громадян за отриманням ПМСД	Sb –кількість громадян, що звернулися для отримання послуг ПМСД	Nvp – кількість звернень громадян за послугами ПМСД	$K = (Nvp / Sb)$ – коефіцієнт звернень громадян за отриманням ПМСД у поліклініку	Sb –кількість громадян, що звернулися для отримання послуг ПМСД	Nv – кількість звернень громадян за послугами ПМСД	$K = (Nv / Sb)$ – коефіцієнт звернень громадян за отриманням ПМСД
2006	14129	62428	4,4	15081	194500	12,9	45349	531080	11,7
2007	15084	59208	3,9	21464	203885	9,5	31912	536494	16,8
2008	14311	61497	4,3	20563	210548	10,2	30338	560124	18,5
2009	15486	59420	3,8	23198	199695	8,6	34452	551841	16, 1
2010	15045	57698	3,8	22908	206209	9,0	33903	574148	16,9

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Коефіцієнт госпіталізації громадян, які обслуговуються приватними сімейними лікарями, зменшився на 18% (з 31,8 до 26,3), а поліклініки – на 11% (з 42,6 до 37,8). При цьому кількість направлених на лікування в стаціонар громадян міста, які працюють на ГЗК, зросла на 50% (з 40,04 до 65,1) за рахунок їх госпіталізації лікарями медчастини ГЗК, «швидкої допомоги» та безпосередньо лікарнею, куди за наданням медичної допомоги безпосередньо звертались пацієнти. Лікарями лікарні госпіталізується понад 33% від загальної кількості осіб, що проходили лікування протягом року (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

**Показники госпіталізації громадян на дільницях обслуговування
приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки – центру ПМСД у м.
Комсомольськ Полтавської області**

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за ГЗК			Показники лікарні			Показники за місто		
	Sb – кільк.громад., що зверн.дл я отр.посл. ПМСД до прив. сім. лік	Nhpf d – кільк. госп. громад.	K = (Nhpf d / Sb) ×1000 – коєф. госп. громад.за напр.	Sb – кільк.громад., що зверн. для отр. посл.ПМСД в пол.	Nhpmc – кільк. госп. громад.	K = (Nhpmc / Sb) ×1000 – коєф. госп.	Sb – кількість громадян, що знаходил ись на обліку в ГЗК	NhC – кільк ість госпі таліз ован их грома дян	K = (NhC / Sb) ×1000 – коєф госп. гро	Sb – всього госпіта лізован их громад ян	NhC кількіс ть громад ян, госпіта лізован их лікарям и лікарні	K = (NhC / Sb) ×1000 – коєф. госп. громад.	Sb – кільк.громад., що зверн.дл я отр. посл.ПМСД	Nh – кількіс ть госпіт алізов аних громад ян	K = (Nh/Sb) ×1000 – коєф госп.
2006	14129	449	31,8	15081	643	42,6	11256	741	65,8	8600	3295	89,8	45349	1833	40,4
2007	15084	352	23,3	21464	576	26,8	11434	743	64,9	8314	3190	92,3	31912	1671	52,4
2008	14311	322	22,5	20563	599	29,1	10749	783	72,8	8372	3165	95,7	30338	1704	56,2
2009	15486	341	22,0	23198	736	31,7	10340	506	48,9	8774	3174	96,7	34452	1583	45,9
2010	15045	395	26,3	22908	865	37,8	10587	947	89,4	9476	3292	96,3	33903	2207	65,1

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

Коефіцієнт викликів «швидкої допомоги» протягом зазначеного періоду серед громадян, які обслуговуються приватними сімейними лікарями, зменшився більш ніж на 33%, а серед пацієнтів, які обслуговуються лікарями поліклініки – центру ПМСД – на 11% (табл. 4.8).

Поточні фінансові витрати на ПМСД в м. Комсомольськ Полтавської області. Співвідношення фінансування первинного і вторинного рівня у місті в 2010 р. становило близько 1: 3. Для Полтавської області цей показник дорівнював 1,2:8. Реально фінансування первинного рівня удвічі менше у зв'язку з відрахуваннями на надання послуг вторинного і третинного рівнів. Витрати на первинну допомогу в Комсомольську становлять 25,5% бюджету, але приватні сімейні лікарі зазначеного зростання фінансування не відчували. Воно не вплинуло на покращення їх мотивації до праці. Закупівля обладнання і ремонт приміщень амбулаторії не проводилися. За підсумками 2010 року подушні витрати для бюджету міста в розрахунку на одного мешканця протягом року для приватних лікарів становили 50 грн, а для лікарів поліклініки – центру

ПМСД – 70 грн. Таким чином, показники бюджетних витрат міста для приватних сімейних лікарів були на 40% меншими, ніж для лікарів поліклініки.

Таблиця 4.8

Показники викликів «екстреної та невідкладної допомоги» громадянами на дільницях обслуговування приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки – центру ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області

Рік	Показники приватних сімейних лікарів			Показники поліклініки – центру ПМСД			Показники за місто		
	Sm – середньорічна чисельність населення.	Napfd – кільк. викликів швидкої допомоги протягом року	Ka = (Napfd / Sb) × 1000 – коефіцієнт викликів «Швидкої допомоги» населенням міста, яке обслуг.	Sm – середньорічна чисельність населення	Nap – кільк. викликів швидкої допомоги протягом року	Ka = (Nap / Sb) × 1000 – коефіцієнт викликів «Швидкої допомоги» населенням міста, яке обслуг. поліклінікою ПМСД	Sm – середньорічна чисельність населення,	Na – кількість викликів швидкої допомоги протягом року	Ka = (Na / Sb) × 1000 – коефіцієнт викликів «Швидкої допомоги» в місті
2006	18815	2410	128,1	25439	10260	403,3	54300	14008	258,0
2007	19080	3312	173,6	30949	10166	328,5	54234	13928	256,8
2008	19170	2650	138,2	31529	10238	324,7	54214	13189	243,3
2009	19242	2526	131,3	31915	9833	308,1	54214	12685	234,0
2010	19260	1661	86,2	32310	11332	350,7	54319	13340	245,6

Джерело: Розраховано за матеріалами Управління охорони здоров'я м. Комсомольськ Полтавської області. (Листи №№ 03 — 3/1610; № 13/3 — 20/702 від 27.12.2011 р.; № 19/1 — 20/53 від 18.01.2012 р.; № 181 — 8/166 з 19.04. 2012 р.) [78; 79; 80; 81]

У цілому витрати на утримання дев'яти приватних сімейних лікарів у 2010 р. становили 963 тис. грн (9 сімейних лікарів × 2140 осіб × 50 грн), а шести комунальних сімейних лікарів – 756 тис. грн (6 комунальних сімейних лікарів × 1800 осіб × 70 грн). Загалом витрати на 15 сімейних лікарів дорівнюють 1 млн 719 тис. грн, або 4,8 % від загального бюджету на систему охорони здоров'я і 18% витрат на первинну медико-санітарну допомогу.

Виходячи з практичного досвіду діяльності приватного сімейного лікаря у м. Комсомольськ, у 2010 р. із 2140 осіб, що за ним закріплені, 40 (2% від загальної кількості) були направлені на лікування до лікарні. 140 осіб (майже 7% від загальної кількості на дільниці) проходили лікування без направлення сімейного лікаря до лікарні. Вони були безпосередньо госпіталізовані при зверненні до лікарів лікарні або після надання послуг швидкої допомоги.

Вартість лікування для бюджету міста при цьому зросла в кілька десятків разів. Так, у 2010 р. щомісячна вартість надання послуг приватним сімейним лікарем для восьми пацієнтів денного стаціонару та десяти пацієнтів стаціонару вдома становила 900 грн. Але вона практично не оплачувалась. Вартість лікування у лікарні оцінювалась у 27 646 грн (18 осіб × 9 днів лікування × 169,18 грн – середня вартість ліжко-дня).

У випадку оплати приватному сімейному лікарю лікувальних послуг денного стаціонару та стаціонару вдома 18 особам *економічний ефект* для бюджету міста протягом місяця міг би скласти близько 27 тис. грн (близько 900

грн на одну особу). При цьому слід урахувувати, що якість медичної послуги у сімейного лікаря буде належною.

Оптимальні витрати на надання ПМСД в м. Комсомольськ Полтавської області. За оцінками фахівців, укладання договорів ще із 14 фізичними особами – приватними сімейними лікарями як платниками єдиного податку дасть змогу охопити цією інституцією все населення міста. Це суттєво покращить надання первинної медико-санітарної допомоги громадянам. Передумовою цього має стати підняття престижу роботи сімейного лікаря та медсестри. Необхідно створити умови для отримання щомісячного прибутку приватним сімейним лікарем вищої категорії, який він реально заробляє в сумі 8700 грн, а медсестри – 6400 грн в місяць. Зазначені суми нами обраховані із залученням приватних лікарів та медсестер, експертів Управління охорони здоров'я міста, виходячи із реального обсягу медичної допомоги, що надається ними пацієнтам, враховуючи їх статеву-вікову структуру на кожній дільниці.

Станом на 1.08.2012 р. сума оплати послуг приватного сімейного лікаря складає близько 4000 грн та 3000 грн для медсестри.

Для бюджету міста у 2013 р. для 7 приватних сімейних лікарів та 21 медсестри ця сума складе 3 285 692 грн. Потреба у 2013 р. в трьох медсестрах пояснюється наданням послуг 2500 осіб одним приватним сімейним лікарем. За нашими обрахунками сумарні витрати на службу сімейного лікаря в складі одного лікаря та трьох медсестер в рік складуть 2347000 грн ($8700 \text{ грн} \times 12 + 6400 \text{ грн} \times 3 \times 12$). Загальна сума витрат, враховуючи нарахування на заробітну плату, складе 3 285 692 грн ($2347000 \text{ грн} + 2347000 \text{ грн} \times 0,336 + 140000 \text{ грн} - 7 \text{ дільниць} \times 20000 \text{ грн на модернізацію офісу}$). Фінансування 20 000 грн на одну дільницю передбачає витрати на підтримання життєдіяльності офісу приватного сімейного лікаря, певне покращення його матеріально-технічної бази. Сума визначена експертним шляхом, виходячи із мінімальних щорічних потреб.

По відношенню до рівня фінансування ПМСД у 2012 р. – 8 900 000 грн, це складе 37% ($3\,285\,692 \text{ грн} \times 100\% \div 8\,900\,000 \text{ грн}$). Виходячи із того, що в 2013р. 7 приватних сімейних лікарів будуть обслуговувати 17 500 осіб, то сума подушних витрат складе 187,75 грн ($3\,285\,692 \text{ грн} \div 17\,500 \text{ осіб}$). Це дозволить наростити об'єм подушних витрат у порівнянні з 2012 р. у 3,09 рази ($187,75 \text{ грн} \div 60,70 \text{ грн} - \text{сума подушних витрат у 2012 р.}$).

Економічна складова діяльності приватного сімейного лікаря базується на своєчасному направленні та мінімізації витрат пацієнта при його наступному зверненні на вторинний рівень надання медичної допомоги. Отже, чим більше уваги приділяє приватний сімейний лікар пацієнту, тим більш своєчасно та ефективно надається медична допомога і менша потреба у його направленні на вторинний рівень.

Критерії оцінки діяльності сімейного лікаря. Існує потреба у визначенні власником, розпорядником фінансових ресурсів для надавачів медичної

допомоги та пацієнтів чіткої мети і критеріїв діяльності ПМСД на засадах сімейного лікаря (щорічно).

На наш погляд, вони мають включати:

- зменшення смертності населення, %;
- зниження смертності населення у працездатному віці, %;
- скорочення смертності дітей при народженні, %;
- зменшення госпіталізації, %;
- скорочення викликів швидкої допомоги, %.

Доступність ПМСД на засадах сімейного лікаря для громадян України. За нашими підрахунками, проведеними на базі статистичних показників Інституту стратегічних досліджень МОЗ України, у 2010 р. близько 59,46% населення України (із 45 598 200 чол. – 18 484 473 чол.) не було охоплено послугами первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейного лікаря. За останні 5 років дещо зросла кількість населення, якому надавалися послуги зазначеною категорією лікарів. У 2006 році не було охоплено послугами ПМСД на засадах сімейного лікаря 72,4% населення. Якщо будуть збережені такі тенденції, то необхідно щонайменше 15 років, щоб надавати такі послуги всьому населенню України. Тільки у 10 областях – Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Харківській, Черкаській, Чернігівській – цей показник перевищує загальноукраїнський більш, ніж на 10%. Для таких регіонів, як Луганська, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська області та м. Київ, необхідний термін може бути значно тривалішим.

За нашими розрахунками, кількість осіб, що обслуговувались одним сімейним лікарем, у 2010 р. складала 2 144 осіб (18 484 473 осіб – чисельність прикріпленого населення / 8 621 осіб – кількість фізичних осіб лікарів = 2 144 осіб (навантаження). Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я № 72 «Про затвердження окремих документів з питань сімейної медицини» від 23.02.2001 р. встановлено наступні нормативи обслуговування населення одним сімейним лікарем: 1400–1500 осіб у містах; 1000–1200 осіб у сільській місцевості [82], а фіксований норматив – відповідно 1500 і 1200 осіб визначений урядовою постановою [83]. На підставі Наказу МОЗ № 755 «Положення про амбулаторію» від 04.11.2011 р. встановлено, що в одній амбулаторії можуть працювати до 4-8 сімейних лікарів [82].

За даними Державної служби статистики (табл. 4.3), середня чисельність постійного населення за статтю і віком в 2010 році у містах складала 31 227 584 осіб, а у сільській місцевості – 14 462 802 осіб. Кількість сімейних лікарів у 2010 р. у сільській місцевості складала – 5 250 осіб, а у містах 3 371 осіб. Тільки у чотирьох областях – Запорізькій, Миколаївській, Харківській, Черкаській стан забезпечення сімейними лікарями перевищує загальноукраїнський. Найнижчі показники укомплектованості мають Волинська, Київська, Дніпропетровська, Донецька, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Херсонська, Сумська, Чернігівська та Черкаська області.

Таким чином, норматив обслуговування населення одним сімейним лікарем в сільській місцевості перевищений у 2,3 рази – 2 754,8 осіб (14 462 802 осіб ÷ 5 250 чол. = 2 754,8 осіб), а у містах у 6,2 разів – 9263,5 осіб (31 227 584 осіб ÷ 3 371 осіб = 9 263,5 осіб). Аналогічна тенденція сформувалася щодо забезпечення сімейними медичними сестрами. Виходячи із вищезазначених нормативних вимог співвідношення медсестер і сімейних лікарів становить 2:1, тобто, медсестер 2010 року повинно бути, не менше ніж 17 242 особи. Реально ж їх кількість була 13 058 осіб і не доукомплектування складало 4 134 осіб (17 242 осіб – 13 058 осіб).

Середньоукраїнський показник перевищено в 11 областях – Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Рівненській, Хмельницькій, Чернівецькій, Чернігівській. Найбільш не укомплектованими є м. Київ і Севастополь, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька та Київська області.

Таким чином, у системі первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейного лікаря в Україні задіяно 8 621 лікар (2006 р. – 6 263) та 13 058 сімейних медичних сестер (2006 р. – 9250), із них, у сільській місцевості – відповідно 61% (5 250 осіб) і 68% (8 917 осіб).

Кількість фізичних осіб сімейних лікарів та сімейних медичних сестер за п'ятирічний період зросла на 40%.

Враховуючи практику окремих областей України, за нашими оцінками, достатньо вірогідно, що кількість сімейних лікарів та сімейних медичних сестер становить близько 4,3% від загальної їх чисельності в системі охорони здоров'я України (185,3 тис.).

Можливість узагальнень. Ми виходили із оцінок фахівців, що при аналізі значень смертності для сукупності 12 750 осіб похибка при визначенні показника становить 10%. При оцінці протягом року рівня госпіталізації громадян, коефіцієнтів охоплення населення послугами ПМСД, надання цих послуг, виклику екстреної та невідкладної допомоги, звернень громадян за отриманням ПМСД до приватних сімейних лікарів 15 045 осіб та лікарів поліклініки 22 908 осіб похибка становить близько 12% [84, с. 3].

Проведений аналіз соціально-економічної ефективності діяльності приватних сімейних лікарів та лікарів центру ПМСД є спробою системного підходу до розв'язання завдання впровадження пріоритетного розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря.

Якою мірою висновки дослідження можуть бути узагальнені для використання в рекомендаціях по розробці стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні?

В Україні існує різноманіття як відомчих так і регіональних структур в системі охорони здоров'я, в особливостях їх організації та фінансування.

Висновки на основі дослідження можуть бути узагальнені в першу чергу для використання при розробці політики реформування системи охорони здоров'я для малих та середніх міст, які становлять 91% від загальної кількості міст і в яких проживає 44% населення України. Приватні сімейні лікарі та лікарі поліклініки – центру ПМСД в м. Комсомольськ Полтавської області обслуговують практично однотипну статевікову структуру населення дільниць (від 55 до 62% – це працездатне населення; від 23 до 18% – діти; від 22 до 20% – пенсіонери).

Загальна кількість населення, яке прикріплене для обслуговування приватними сімейними лікарями, становила 19 260 осіб, а лікарями поліклініки – центру ПМСД – 32 310 осіб. Це і обумовлює коректність порівнянь соціально-економічної ефективності діяльності зазначених інституцій.

Соціально-економічна ефективність пріоритетного розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря визначається, в першу чергу, впливом таких факторів як відповідність фінансування сімейного лікаря та медичних сестер реальним потребам пацієнтів на конкретній дільниці, їх професійної придатності і готовності надавати безперервну, комплексну та скоординовану лікувально-профілактичну допомогу громадянам. Визначення дії вищезазначених факторів на здоров'я громадян на фоні впливу умов функціонування спеціалізованої медичної допомоги вимагає застосування комплексного підходу.

Для упередження небажаних результатів при використанні досвіду реформування системи охорони здоров'я в м. Комсомольськ Полтавської області слід враховувати реальну динаміку розвитку системи охорони здоров'я в конкретному місці, готовність та придатність дільничних терапевтів і педіатрів до проходження якісної перепідготовки та спроможності системи підготовки сімейних лікарів і медсестер її надати. Для цього необхідна розробка управліннями охорони здоров'я міст та районів спільно з надавачами медичної допомоги та асоціаціями захистом прав пацієнтів чіткої мети й завдань з відповідною фінансовою, кадровою, інформаційною та організаційною підтримкою.

Протягом останніх трьох десятиліть отримано наукові дані про соціально-економічну доцільність організаційного спрямування системи охорони здоров'я в напрямі розвитку ПМСД.

Досвід одинадцяти розвинених країн свідчить про покращення здоров'я населення і зменшення витрат на охорону здоров'я у випадку пріоритетного розвитку ПМСД.

Тридцятирічний період розвитку системи ПМСД як основи охорони здоров'я у 18 економічно розвинутих країнах демонструє її прямиий вплив на зниження показника смертності громадян від усіх причин.

Характерно, що статистична значимість визначалась з урахуванням поправок на такі показники, як частка осіб похилого і старечого віку, середня

чисельність амбулаторних звернень, вживання алкоголю та тютюну, загальна кількість лікарів на 1000 осіб, валовий продукт і дохід на душу населення.

Досвід комплексних реформ національних економік, насамперед системи охорони здоров'я передових європейських країн, результатом яких стало зменшення смертності громадян, вказує на необхідність пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги.

Усі передові країни світу, в яких із 70-х рр. XX ст. спостерігається збільшення тривалості життя, упровадили ПМСД як основу розвитку системи охорони здоров'я. У країнах Західної Європи 25% бюджету системи охорони здоров'я використовується у ПМСД. У США цей показник дорівнює 39,2% [85, с. 15; 86, с. 199-205]. У Франції, яка є аналогом України по території і кількості населення, кількість сімейних лікарів складає більше половини від їх загальної чисельності.

Досвід цієї країни вказує на соціальні результати застосування першого етапу реформ сімейного лікаря, який направляє щодо зменшення нерівності в доступі до медичної допомоги і зменшенні відстані у отриманні медичної допомоги між групами з низьким та середнім рівнями доходів.

Сприйнятна динаміка показників здоров'я населення корелює з такими характеристиками ПМСД як орієнтація на громаду, географічна прив'язаність, координація, безперервність та спадковість

Науковцями із США (Shi) також доведена пряма кореляція між наявністю лікарів первинної ланки та коефіцієнтами загальної й вікової смертності. У регіонах США з меншою кількістю лікарів первинного рівня на душу населення спостерігаються більш високі витрати для осіб 65 років і старше [75; 87].

Перенесення медичної допомоги від спеціалістів та сімейних лікарів характеризується попередженням значної кількості випадків смертності, зменшення частоти госпіталізації та навантаження на центри спеціалізованої й екстреної допомоги, а також зниженням вірогідності отримати непотрібне (неадекватне) медичне втручання [88].

Окреме дослідження свідчить про переваги наявності вузьких спеціалістів при наданні стаціонарної допомоги, але у разі амбулаторної допомоги на базі лікарень цих переваг не спостерігається [89; 90; 91].

У багатьох дослідженнях порівнюються якість і вплив на здоров'я медичної допомоги, яку надають лікарі загальної практики та спеціалісти. При виконанні лікарем загальної практики функції спеціалістів суттєвих відмінностей не встановлено.

У цілому незначна кількість досліджень присвячена аналізу соціально-економічної ефективності оцінки надання первинної медико-санітарної допомоги, в тому числі лікарями загальної практики. За оцінками фахівців, роботам бракує методологічної ретельності, повноти охоплення теми у зв'язку з недостатністю інформації та її фрагментарністю. Якісні порівняльні

дослідження позитивних аспектів та недоліків ПМСД і спеціалізованої допомоги основним чином проводяться в США [75, с. 59; 92; 93].

Лише кілька робіт присвячено детальному аналізу соціально-економічної ефективності окремих видів допомоги (сегментів тих чи інших служб) у рамках ПМСД [75, с. 61].

За оцінками Гаджієва Р., у сімейних лікарів порівняно з дільничними терапевтами показники госпіталізації у 2007 р. були на 30 % менші (24,9 та 33,7 відповідно на 1000 осіб) [76, с. 28]. У м. Комсомольськ Полтавської області цей показник у 2007 році у приватних сімейних лікарів був на 15% менше – відповідно 23,3 у порівнянні з лікарями поліклініки – центру ПМСД – 26,8.

Зазначені дослідження проводилися в 2006– 2007 рр. на базі поліклінік двох міст Махачкала і Дербент (масштаб вибірки не повідомляється). Незважаючи на лише дворічний період аналізу можна стверджувати про певну коректність порівнянь з показником м. Комсомольськ Полтавської області. Населення, яке обслуговується лікарями загальної практики, у два рази менше скористалося екстреною та невідкладною допомогою, ніж громадяни, які прикріплені до дільничних терапевтів (63 проти 119,7 у 2007 р.), що співпадає з показниками м. Комсомольськ 173 проти 328.

Аналіз функціонування підсистем ПМСД – поліклінічної та на засадах приватного сімейного лікаря у м. Комсомольськ Полтавської області за 2002–2003 роки свідчить про зменшення на 16 % госпіталізації дорослого населення та на 46,4% викликів швидкої допомоги.

Трирічний досвід впровадження сімейної медицини у Львівській області вказує, що у чотири рази скоротився рівень госпіталізації порівняно з дільничними терапевтами.

За рахунок впровадження початкового стану сімейного лікаря в Україні на дільницях їх обслуговування зменшено викликів швидкої допомоги на 32.5 % та кількість госпіталізації на 25,1.

За рахунок збільшення обсягу медичної допомоги на первинному рівні у м. Вознесенськ Миколаївської області вдвічі зменшена госпітальна база лікарні при зростанні на 37% кількості ліжок денного стаціонару від загальної кількості ліжок [94, с. 44].

За три роки після впровадження практики сімейних лікарів в м. Казань Російської Федерації рівень госпіталізації знизився на 21 %. Структура вибірки становила 35 035 осіб протягом п'ятирічного періоду [77, с. 61], а кількість звернень до зазначених лікарів зменшилась порівняно з лікарями поліклініки на 40% (7,5 та 12,5 відвідувань відповідно).

Проведеним протягом дев'яти місяців 2006 року порівняльним аналізом відомостей про стан госпіталізації дорослого населення в трьох амбулаторно-поліклінічних установах м. Санкт-Петербург Російської Федерації встановлено, що кількість госпіталізацій у самостійному відділі загальної лікарської практики скоротилася у три рази порівняно з поліклінікою, яка перейшла на роботу за принципом загальної лікарської практики, та поліклінікою, де працюють лікарі загальнолікарської практики та дільничні терапевти [95, с. 45]. У зв'язку з

відсутністю відомостей про масштаб вибірки та відсутність хронологічної глибини порівняння використання результатів дослідження є проблемним.

Сімейний лікар, розглядаючи стан здоров'я пацієнта, враховує проблеми зі здоров'ям членів громади, де він проживає. Для його покращення він працює з представниками соціальних служб, громадськими організаціями. В чому сприяє скоординована робота управління охорони здоров'я та управління соціальних служб міста, що дозволяє підтримувати здоров'я тих категорій громадян, які потребують соціального захисту.

Актуальність впровадження зазначеного досвіду у Полтавській та інших областях України пояснюється тим, що протягом десятирічного періоду спостереження у зазначеній області найвищі темпи з приросту рівня смертності – 18,4%. Серед сільського населення він був на 36,1 % вищий за міський [96, с. 28].

Аналізом 200 маршрутів пацієнтів у 2005 р. у сільській місцевості Харківської області (по 100 відповідно, які обслуговуються лікарем загальної практики, та у 100 осіб у районі обслуговування дільничного терапевта, де ПМСД надавалась фельдшером ФАП) свідчить, що показник первинного звернення пацієнтів стандартизованої нозологічної групи до служби швидкої допомоги був більш як у чотири рази нижчим у сімейного лікаря, ніж у фельдшера (5 і 22% відповідно).

При оптимальній структурі надання медичної допомоги сімейним лікарем через систему фондотримання і дані про зайві випадки госпіталізації відсутні.

При цьому встановлюється норматив фінансування частини витрат на інші види медичної допомоги.

Позитивним є досвід діяльності сімейного лікаря на принципах часткового фондотримання, яке не передбачало розрахунки з міськими лікарнями за госпітальну допомогу населення у м. Волгоград Російської Федерації. Це дозволило зменшити рівень смертності населення порівняно з середнім показником за містом на 30% (13,8 проти 19,8 на 1000 населення) та знизити показник госпіталізації у три рази – 0,97 % проти 3 % як середнього показника за поліклініками міста [97, с. 73]. Вибірка населення, що обслуговується сімейними лікарями, становила 20 тис. осіб [97, с. 74].

Проведеним протягом року порівняльним аналізом ефективної діяльності лікарів-спеціалістів та п'яти сімейних лікарів в трьох міських поліклініках в Кемеровській області (РФ) встановлено, що в останніх має місце зменшення госпіталізованої захворюваності і первинного виходу на інвалідність [97].

У Харківській області встановлено, що найбільшу медичну та соціальну ефективність упровадження посад сімейних лікарів встановлено серед амбулаторій загальної практики сімейної медицини створених на базі ФАПів або колишніх дільничних лікарень. Разом із тим суттєвого впливу на обсяг і якість надання медичної допомоги відділень загальної практики сімейної медицини у складі центральних районних лікарень, самостійних поліклінік, поліклінічних відділень міських лікарень та центральних районних лікарень не встановлено.

Сімейний лікар в країнах Європи працює на умовах фондоутримувача і розпорядника коштів, які він отримує із розрахунку на одну особу, виходячи із кількості населення, яке він обслуговує. Він самостійно визначає основні статті витрат.

Стають малоінформативні такі об'ємні, показники, як кількість відвідувань сімейного лікаря і т.д. Показники захворюваності стають критерієм кількості звернень пацієнтів за медичною допомогою. До об'єктивних індикаторів результативності діяльності сімейного лікаря може належати введення критеріїв рівня та динаміки вікових показників смертності пацієнтів з урахуванням їх вікової структури. Можливо введення методики показників очікуваної тривалості майбутнього життя.

За оцінками Wienke G. та Boerma W., первинна медико-санітарна допомога є професійною відповіддю пацієнту, який вперше контактує з системою охорони здоров'я. Відповідно до висновків фахівців, сильні системи охорони здоров'я, засновані на первинній медичній допомозі, потребують менших витрат, ніж більш «відкриті» системи, а результати, досягнуті ними, – кращі [98; 99].

Характерно, що ефективність медичних маршрутів пацієнтів, які проживають в сфері обслуговування сімейного лікаря, зростає на 30%.

Проблемним питанням є фінансове забезпечення ПМСД. За нашими оцінками у 2010 р. на ПМСД виділялось до 10% фінансових витрат із передбачених на систему охорони здоров'я. При цьому на спеціалізовану допомогу виділяється 85% коштів [100, с. 33].

Реально цей показник дорівнює 4–5% у зв'язку із необхідністю взаєморозрахунків із вторинним і третинним рівнем надання медичної допомоги. Враховуючи практичний досвід окремих обласних управлінь охорони здоров'я, 1–2% із зазначених 4–5% припадає на сімейну медицину.

Таким чином, в Україні фактично немає навіть мінімально необхідного фінансування ПМСД. При цьому фінансові стимули та професійні критерії фактично відсутні, а рівень заробітної плати не залежить від обсягу і якості роботи. Дії пацієнта і системи охорони здоров'я абсолютно не синхронізовані. Тобто відсутність координуючої ролі ПМСД на засадах сімейного лікаря не дає змоги раціоналізувати витрати на систему охорони здоров'я і провокує владу на утримання медичних закладів. Це руйнує принцип наступності і безперервності лікувального процесу.

Хаотичність звернення населення на вторинний рівень надання медичної допомоги у два рази збільшує чисельність відвідувань лікарів і у шість разів – кількість відвідувань вторинного і третинного рівнів, переважно без будь-яких направлень [74, с. 520]. Як наслідок, реальні витрати на систему охорони здоров'я в Україні вдвічі перевищують суми державного та місцевих бюджетів за рахунок приватних платежів пацієнтів (до 3% ВВП).

У зв'язку з цим звернення для отримання медико-санітарної допомоги, враховуючи неформальні платежі, може спричинити відносно катастрофічний

рівень витрат. Він оцінюється у 40% і більше платоспроможності домашніх господарств [101].

У зв'язку з високою вартістю медичної допомоги виникає питання забезпечення доступної якісної ПМСД. У передових країнах світу є загальновизнаним, що його вирішення полягає у дотриманні вимог Алма-Атинської конференції ВООЗ у 1978 р. В рамках розвитку ПМСД як системи, виходячи із рекомендацій вищезазначеної конференції стосовно міжсекторального співробітництва при функціонуванні ПМСД, на наш погляд, можна виділити ряд взаємодіючих підсистем, які, у свою чергу, є самодостатніми системами:

1. Людина – (центральна фігура), яка на базі освіти та стимулів до самореалізації, вмотивована до підтримання здорового способу життя та належного рівня медичної культури;
2. Сімейний лікар – в структурі центру ПМСД або приватний. Його діяльність базується на інтеграції ним служб охорони здоров'я, з приділенням особливої уваги до груп високого ризику і використання раціональних технологій для:
 - 1) профілактики та проведення щеплень;
 - 2) виявлення захворювань на безсимптомній стадії;
 - 3) ранньої діагностики;
 - 4) діагностування в розгорнутій стадії хвороби;
 - 5) лікування поширених захворювань і поранень;
 - 6) контролю за ендемічними захворюваннями та ускладненнями;
 - 7) реабілітації;
 - 8) допомоги при термінальних станах [75, с. 58; 102];
 - 9) соціальне консультування; планування сім'ї;
 - 10) медичне забезпечення матерів та дітей;
 - 11) проведення основних гігієнічних заходів.
3. Середовище:
 - безпечність води;
 - раціональне харчування;
 - освіта (щодо здоров'я, методів профілактики і контролю за захворюваннями);
 - адміністративні ланки місцевої влади (інформаційне забезпечення здорового способу життя, методів профілактики; контроль за впровадженням стандартів води і продуктів харчування); організація безпечної переробки відходів;
 - адміністративні ланки центральної влади (створення умов для досягнення громадянами стандартів гідного та здорового способу життя; якості води, раціонального харчування, гідного прожиткового мінімуму; житлового та медичного забезпечення; організація проведення профілактичних щеплень, якості лікування та лікарських

засобів; регулювання технічних процесів у промисловості і сільському господарстві, транспорті);

- пропозиція населенню необхідних та якісних лікарських засобів;
- прийнятний стан доріг та зв'язку;
- недержавні організації по захисту прав пацієнтів;
- недержавні організації по захисту прав лікарів згідно спеціалізації;
- регіональні регулятори – директиви Європейського парламенту та Ради ЄС;
- глобальні регулятори – WHO (BOO3), WONCA (Всесвітня організація сімейних лікарів).

Якщо застосувати зазначену структуру аналізу до розвитку ПМСД у м. Комсомольськ Полтавської області, то така інституція, як громадяни, що обслуговуються приватними сімейними лікарями та лікарями поліклініки – центру ПМСД, проживають в схожих соціально-економічних та екологічних умовах та мають приблизно однакову статевовікову структуру.

Підсистема юридичних осіб – приватний сімейний лікар та лікар поліклініки-центру ПМСД – за функціональною дією і матеріально-технічним забезпеченням, знаходяться практично в однакових умовах. Єдиною суттєвою відмінністю є те, що приватний сімейний лікар персонально відповідає за своєчасність надання медичної допомоги.

Його лікарські помилки, пов'язані з несвоєчасним діагностуванням хвороб, шляхом складання дефектних актів контролюються вузькопрофільними лікарями-спеціалістами. При цьому розпорядником бюджетних коштів по складеним актам фінансові санкції стягуються із загальномісячної суми обороту коштів приватного сімейного лікаря. Останній використовує їх за принципом загального бюджету. Фактично, саме це його вирізняє від лікаря поліклініки. Останній отримує лише заробітну плату, а фінансові санкції за його помилки достатньо рідко висуваються поліклініці як юридичній установі.

У підсистемі середовища ми оцінюємо окремі законодавчі та нормативні вимоги, які регулюють функціонування вищезазначених інституцій з метою обґрунтування необхідних змін.

У зв'язку з цим в Україні існує потреба у новому науковому підході, який дасть змогу достовірно переконатися у суттєвому внеску сімейних лікарів ПМСД в реальне покращення здоров'я людей через показники соціально-економічної ефективності цієї діяльності.

Для ґрунтовної оцінки ролі та місця сімейного лікаря в системі первинної медико-санітарної допомоги та в сфері охорони здоров'я в цілому слід дати загальноприйняте окреслення вимог до цієї інституції. Так, за визначенням Британського Королівського коледжу лікарів загальної практики, лікар загальної практики – це лікар, який надає персональну первинну і безперервну медичну допомогу окремим особам і сім'ям. Він приймає своїх пацієнтів в амбулаторних умовах, відвідає їх удома, інколи лікує у стаціонарі. Лікар загальної практики бере на себе відповідальність першочергового рішення по

будь-якій проблемі, з якою до нього звертається пацієнт; при необхідності він консультиється зі спеціалістами. Він працює самостійно або у групі з іншими лікарями загальної практики у спеціально створених або переобладнаних приміщеннях з необхідним обладнанням. Навіть якщо у нього своя практика, він працює у команді і, у випадку необхідності, направляє пацієнта до інших лікарів. Його діагноз враховує фізичний, психологічний і соціальний чинники. Він виконує просвітницьку, профілактичну і терапевтичну функції.

До ключових характеристик сімейного лікаря західноєвропейських країн віднесено:

- загальна медична допомога (має справу з будь-якими проблемами здоров'я всіх категорій населення);
- надає послуги первинної допомоги, які доступні у будь-який час і безпосередній близькості від місць проживання пацієнтів;
- орієнтація на пацієнта, яка передбачає врахування його індивідуальних особливостей, умов проживання та соціального середовища;
- безперервність медичної допомоги протягом усього життя пацієнта;
- всебічність, яка включає лікування, реабілітацію, підтримку, профілактику і попередження хвороб;
- координація – пацієнти направляються до інших спеціалістів-медиків, а ресурси системи охорони здоров'я розміщені зручно.

При вирішенні завдань дослідження, використовуючи засади системного підходу, нами обґрунтовано визначення організаційно-економічного механізму розвитку ПМСД. На нашу думку, він включає правові, організаційні, методичні (нормативні) положення та заходи, що визначають поведінку пацієнта, лікарів, розпорядника бюджетних коштів та рух фінансових ресурсів для підтримання здоров'я пацієнтів і надання їм якісної і доступної первинної медичної допомоги. Організаційно-правовий механізм розвитку ПМСД – це спосіб, що визначає норми діяльності юридичних осіб – розпорядників бюджетних коштів і надавачів медичної допомоги та фізичних осіб – пацієнтів у межах певної структури із законодавчим її закріпленням. Прийнятими законами України до таких структур на первинному рівні надання медичної допомоги будуть відноситися центри ПМСД та приватні сімейні лікарі.

У ході дослідження проведено порівняння соціально-економічної ефективності впровадження в м. Комсомольськ Полтавської області двох механізмів ПМСД – приватних сімейних лікарів та центрів ПМСД (у яких також працюють сімейні лікарі) від моменту їх юридичного формування до сьогодні. Це дозволило в динаміці розкрити результати реального впровадження реформ в ланці ПМСД у зазначеному місці. Отримані результати є актуальними при розробці і впровадженні стратегії реформування системи охорони здоров'я в малих і середніх містах, районах, пілотних регіонів України.

При цьому нами отримані відомості щодо нижчих на дільницях обслуговування приватних сімейних лікарів у порівняння з лікарями центру

ПМСД коефіцієнтів загальної смертності та смертності в працездатному віці на 18 %, а госпіталізацію на 40%.

Причинами відчутного впливу приватних сімейних лікарів на покращення здоров'я громадян в м. Комсомольськ є застосування управліннями охорони здоров'я та фінансів міськвиконкому інноваційного підходу при фінансуванні ПМСД на рівні 23% від загальних витрат на систему охорони здоров'я та впровадження принципу загального бюджету в діяльності приватних сімейних лікарів, введенням критеріїв оцінки діяльності сімейних лікарів через механізм дефектних актів за несвочасну діагностику онкохворих.

Дослідження оцінки ефективності інтервенцій місцевої влади в м. Комсомольськ щодо розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейного лікаря висвітило в цілому дієвість заходів по створенню середовища наблизило діяльність сімейних лікарів, в першу чергу приватних, до вищезазначених ключових характеристик сімейного лікаря. Це базується, як зазначалось вище, на виділенні близько 23% коштів із бюджету системи охорони здоров'я на первинну медико-санітарну допомогу та створення умов для зручного прийому пацієнтів сімейними лікарями шляхом часткового розміщення їх в місцях безпосереднього проживання громадян. Ефективність дій влади в системі охорони здоров'я підтверджується стабілізацією тенденції щодо недопущення помітного зменшення смертності серед населення.

Про економічну ефективність дій управління охорони здоров'я міста також свідчать менші на 40% витрати на фінансування діяльності приватних сімейних лікарів у порівнянні з комунальними сімейними лікарями поліклініки – центру ПМСД.

Проведене нами дослідження дає аргументи для послаблення стереотипів щодо ПМСД, яке важливе лише для здешевлення витрат та обмеження доступу до вторинної допомоги, ніж до реального вкладу в покращення здоров'я громадян.

Дослідження переконує, що інститут приватного сімейного лікаря є не другорядним, а дієвим механізмом надання медичної допомоги який суттєво впливає на зменшення смертності громадян в першу чергу в працездатному віці.

Зростаючи сумарні суспільні витрати на охорону здоров'я в меншій мірі, ніж очікувалось вплинули на середній рівень стану здоров'я громадян [75, с. 61; 103; 104].

Це підтверджується досвідом України де збільшення за останні 10 років фінансування системи охорони здоров'я в чотири рази не привели до пропорційного покращення здоров'я громадян.

Дослідження надає достатньо аргументів для висновків в правильності впровадження стратегії пріоритетного розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря з чітким формулюванням критеріїв цієї діяльності – зменшення смертності та захворюваності громадян.

Разом з тим, враховуючи існуючі стереотипи другорядності ПМСД, серед медиків-професіоналів, представників влади та громадськості доцільні просування отриманих результатів в засобах масової інформації.

Зростання рівня професійної підготовки працівників ПМСД, зміна потреб і попиту пацієнтів у зв'язку зі зміною захворюваності, виходячи із статевовікових особливостей громадян, визначають підвищення статусу ПМСД і потребу в достатньому окремому розподілу ресурсів на її ефективний розвиток.

Оптимальним напрямом розвитку ПМСД є всебічна і інтегрована модель розроблена і рекомендована ВООЗ з метою забезпечення медичної допомоги кожному пацієнту. Зміст і шляхи її впровадження мають визначатися з урахуванням практичних багаторічних результатів реформування системи охорони здоров'я в Україні. В першу чергу це стосується м. Комсомольськ Полтавської області та інших регіонів України.

Важливою є науково-експертна підтримка змін виходячи із проміжних результатів реформування системи охорони здоров'я у пілотних регіонах.

1. Проект змін до закону України «Про здійснення державних закупівель» [105] щодо виключення із тендерних закупівель медичних послуг та допомоги, яку надають лікарі загальної практики – сімейної медицини, які мають ліцензію МОЗ;
2. Порядок укладання угод на надання первинної медико-санітарної допомоги між лікарями загальної практики – сімейними лікарями, які проводять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи та розпорядниками бюджетних коштів (управліннями охорони здоров'я міста, району чи області) або з головними закладами ПМСД (центрами ПМСД) без проведення процедури тендеру на 2013 та наступні роки;
3. Порядок допуску лікаря загальної практики – сімейного лікаря, який проводить господарську діяльність з медичної практики як фізична особа до можливості заключення угоди з розпорядником бюджетних коштів або головним закладом ПМСД (центром ПМСД) на надання послуг сімейного лікаря у випадку збору ними згоди 600 громадян, які мають бажання отримувати у нього ці послуги;
4. Порядок видачі приватними сімейними лікарями листків тимчасової втрати працездатності, оформлення рецептурних бланків (форми 1 та 3), використання наркотичних засобів для надання допомоги онкохворим;
5. Порядок контрактної форми роботи сімейних та дільничних лікарів, терапевтів і педіатрів, а також адміністративно-господарського персоналу;
6. Методику обрахунку подушних витрат; типового договору між розпорядником бюджетних коштів та надавачем медичних послуг; типового договору між надавачами медичних послуг і пацієнтами; типового договору між лікарем та молодшим медичним персоналом. За попередніми експертними обрахунками, реальний місячний дохід приватного сімейного лікаря має складати не менше 8700грн, а медичної сестри – 6400 грн.

Зазначене стане реальним стимулом для дільничних терапевтів та педіатрів та медсестер отримати освіту сімейного лікаря та сімейної медичної сестри;

7. Положення про взаєморозрахунки між закладами первинного і вторинного та третинного рівнів;
8. Положення про впровадження принципу глобального бюджету на всіх рівнях надання медичної допомоги, передбачивши розширення прав на госпрозрахункову діяльність (не тільки для пілотних регіонів, але й для всіх медичних установ України), збереження державних дотацій комунальним підприємствам, в першу чергу, щодо фінансування гарантованого обсягу безоплатної медичної допомоги.

Міністерству фінансів України та Державній казначейській службі України необхідно внести зміни до пункту «2» коду економічної класифікації 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» «Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» введеної наказом від 12.03.2012 року № 333 [106], виклавши його в наступній редакції: « Оплата надання первинної медико-санітарної допомоги лікарями загальної практики – сімейної медицини, які проводять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи, що мають ліцензію МОЗ України і працюють за угодою з розпорядником бюджетних коштів або з головними закладами ПМСД (центрами ПМСД)».

На рівні Міністерства охорони здоров'я України відрегулювати відповідними наказами:

1. Спрощення процедури отримання категорії та ліцензії на приватну медичну практику, надавши це право міським та районним відділам охорони здоров'я;
2. Затвердити типовий штатний розклад підприємств, в тому числі групової форми загальної практики сімейної медицини із включенням до переліку медичних закладів; максимально скоротити статистичну звітність та набір медичної документації для сімейного лікаря;
3. Узагальнити практику реформування системи охорони здоров'я в м. Комсомольськ Полтавської області та інших регіонах з метою прискорення прийняття необхідних постанов Кабінету Міністрів то розпоряджень МОЗ України щодо усунення перепон у розвитку ПМСД на засадах сімейного лікаря, а також направлення зазначених узагальнень для практичного врахування при реформування системи охорони здоров'я.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сильною стороною проведеного дослідження є розрахунок прямої залежності між впровадженням інституції приватного сімейного лікаря та зменшенням на 18% смертності й захворюваності громадян. До обмежень методології цього дослідження слід віднести відсутність порівнянь медико-демографічної статистичної бази діяльності приватних сімейних лікарів та сімейних лікарів центру ПМСД (за станом на 2012 р. їх кількість становила по 7 та 9 осіб відповідно) для оцінки соціально-економічної ефективності їх діяльності.

Слабкою стороною є не розкриття зв'язку між діяльністю приватного сімейного лікаря та зменшенням смертності громадян за конкретними видами хвороб.

Дослідження обмежено статистичною базою приватних сімейних лікарів, поліклініки ПМСД та відділу статистики Управління охорони здоров'я м. Комсомольська. Можливим джерелом помилок є первинний облік зазначених відомостей.

До напрямів подальших досліджень слід віднести обґрунтування реальних обсягів фінансування надання медичної допомоги сімейним лікарем протягом року одному пацієнту, виходячи із особливостей його стану здоров'я; громадянам, які проживають на дільниці обслуговування сімейного лікаря, і в цілому подушних витрат на мешканців міста чи району, враховуючи соціально-економічну складову.

Актуальним завданням для обласних, міських та районних підрозділів охорони здоров'я є розробка оптимальних організаційно-економічних механізмів розвитку центрів ПМСД та інституцій приватного сімейного лікаря.

Покладання розпорядником бюджетних коштів в м. Комсомольськ на приватних сімейних лікарів відповідальності за якість і доступність первинної медико-санітарної допомоги підтвердило ефективність цих заходів.

Дослідженню соціально-економічної ефективності впровадження інституту приватного сімейного лікаря в малих та середніх містах, які становлять понад 80% від загальної кількості міст України, через призму зменшення смертності, в т. ч. у працездатному віці, та госпіталізації, практично не приділяється належної уваги.

Отримані нами результати переконливо доводять необхідність впровадження інституту приватного сімейного лікаря в системі ПМСД через усунення існуючих законодавчих та відомчих обмежень. Це може відчутно покращити соціальні наслідки надання первинної медико-санітарної допомоги.

Дванадцятирічний досвід реформування системи охорони здоров'я в м. Комсомольськ Полтавської області свідчить, що для забезпечення належного рівня соціально-економічної ефективності від впровадження інституцій приватних сімейних лікарів та центру ПМСД необхідно:

1. Законодавчо визначити:

- Базовий пакет медичної допомоги, яка надається сімейним лікарем пацієнту, що гарантується бюджетом;
- єдині тарифи на медичну допомогу;
- критерії оцінки діяльності сімейного лікаря – стан смертності, госпіталізації населення на дільниці й викликів «екстреної та невідкладної допомоги».

2. Відрегулювати через законодавчі та урядові рішення фінансову складову діяльності сімейного лікаря:

- розпорядникам бюджетних коштів окремо фінансувати центри ПМСД та приватних сімейних лікарів. При цьому врахувати, що витрати для бюджету міст на оплату послуг приватного сімейного лікаря можуть бути на 40% менші, ніж для фінансування сімейного лікаря центру ПМСД;
- при обрахунку подушних витрат необхідно включати витрати на лікування пацієнта сімейним лікарем в умовах стаціонару вдома та денного стаціонару;
- виключити із тендерних закупівель медичних послуг та допомоги, яку надають лікарі загальної практики – сімейної медицини, що проводять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи.

3. Законодавчими й урядовими рішеннями створити рівні умови праці та соціального захисту сімейних лікарів центру ПМСД та приватних сімейних лікарів з наданням їм статусу диспетчера руху пацієнта.

4. Забезпечити підготовку сімейних лікарів серед кращих дільничних терапевтів та педіатрів із залученням до навчального процесу досвідчених сімейних лікарів.

Для успішного впровадження багаторічного досвіду реформування системи охорони здоров'я в м. Комсомольськ, пілотних регіонах МОЗ України необхідно:

1. Підготувати зміни до законів України щодо пріоритетного розвитку ПМСД на базі введення 35% її фінансування та 40% кількості сімейних лікарів від їх загальної кількості в Україні; обов'язкового направлення пацієнта на спеціалізований рівень через сімейного лікаря.

2. Сприяти законодавчим змінам щодо створення рівноправних умов розгортання діяльності центрів ПМСД і приватних сімейних лікарів та їх максимального заохочення до найбільш повного охоплення послугами населення.

3. Створити умови для формування у 2013 р. правових стосунків між сімейним лікарем центру ПМСД, приватним сімейним лікарем і пацієнтами.

4. Забезпечити щомісячний дохід приватного сімейного лікаря вищої категорії у сумі не менше 8700 грн., а медичної сестри – 6400 гривень.

Проведене дослідження доповнює раніше отримані результати інформацією про соціально-економічну ефективність діяльності приватних сімейних лікарів порівняно з лікарями поліклініки – центру ПМСД, що полягає у зменшенні смертності на 18 % та госпіталізації громадян – до 40 %.

Економічна ефективність розвитку ПМСД певною мірою розглядається у наукових роботах. При цьому не піддається сумніву, що контакт громадянина з системою охорони здоров'я має починатись з первинного, а не госпітального рівня. Водночас порівняльному аналізу соціально-економічної ефективності двох механізмів надання ПМСД – приватним сімейним лікарям та центрам ПМСД приділяється недостатньо уваги. Отримані нами результати вказують на більш раціональне використання бюджетних коштів, які виділяються на оплату послуг приватними сімейними лікарями порівняно з лікарями центру ПМСД.

Соціальні результати діяльності приватних сімейних лікарів залишаються новими серед досліджень із перспективного розвитку ПМСД насамперед у країнах з перехідною економікою.

Незначна кількість досліджень стосується розкриття тенденцій попередження смертності громадян та рівня їх госпіталізації через доступність ПМСД.

Нині в Україні ПМСД фактично зберігає статус залишкової функції у сфері надання медичних послуг та медичної допомоги. Дієвого впливу уряду як регулятора немає. Це призводить до суттєвого збільшення вартості медичних послуг системи охорони здоров'я.

Суттєво блокується створення рівноправних умов для діяльності приватних сімейних лікарів та лікарів поліклініки при укладанні прямих договорів з розпорядником бюджетних коштів. Протягом 11 років існування інституції приватного сімейного лікаря в м. Комсомольськ Полтавської області тільки один рік розпорядником бюджетних коштів укладалися прямі договори з приватними сімейними лікарями. Протягом решти років посередником виступала поліклініка – центр ПМСД, через яку проходять всі фінансові потоки. За таких умов природно, що чисельність приватних сімейних лікарів в місті зменшилась з 11 до 7 у 2012 р.

Має місце незалежна від об'єму наданої медичної допомоги оплата праці приватним та комунальним сімейним лікарям, недостатня медична культура населення. Відсутня умотивована зацікавленість лікарів в належному охопленні медичними послугами населення, а у пацієнтів у своєчасному їх отриманні.

За таких умов 60% пацієнтів у м. Комсомольськ Полтавської області протягом 2010 р. взагалі не зверталися за отриманням медичної допомоги до сімейного лікаря. Заробітна плата приватного сімейного лікаря фактично перебуває в тіні. При цьому декларується мінімальний рівень заробітної плати, як лікаря так і медичної сестри.

Отже, в Україні протягом тридцяти років проходять зворотні від країн ЄС процеси у системі охорони здоров'я. Через це загальна практика сімейної медицини перебуває на етапі становлення. Визначальними при фінансуванні ПМСД повинні бути пацієнти, сімейні лікарі і медичні медсестри.

Стає очевидним, що попередня двадцятирічна стратегія розвитку системи охорони здоров'я, яка базувалася на сприятливих умовах функціонування госпітальної і спеціалізованої допомоги у порівнянні з первинною медико-санітарною допомогою виявилася хибною.

РОЗДІЛ 5. РОЛЬ ОСВІТИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

5.1. Місце освіти в концепції гуманітарного розвитку

Кожний час висуває свої вимоги до системи освіти як системи формування особистостей та підготовки фахівців. Для етапу індустріального суспільства, коли основою його подальшого розвитку виступає прогрес в засобах виробництва, переважала науково-технократична концепція підготовки фахівців. Суть і сила цієї концепції полягала у знаннях як результаті, який теоретично обґрунтований і практично встановлений. Згідно цієї концепції підготовка майбутнього фахівця будується за філософською схемою стосунків викладача, вчителя - носія знань - і студента, учня, який апіорі не володіє цими знаннями. Головною цінністю викладача, вчителя технократа є інформація, котру необхідно донести до студента, учня. Відповідно цього традиційна система освіти і виховання була значною мірою деперсоніфікованою. За таких умов людина постає якимось інженерно-технологічним об'єктом, на поведінку якого можна впливати за допомогою зовнішніх чинників, загальних стандартів і нормативів.

Ось чому за масової технократизації суспільства і освіти на перший план виходить проблема гуманітаризації, розвитку моральних і творчих рис кожної людини. В наш час все більше усвідомлюється неповторність людської особистості та взаємозалежність буття всіх людей на землі. На зміну технократичній концепції підготовки приходить інша - гуманістична. Суть цього підходу якісно інша. Вона формально не зорієнтована на знання як результат, її зміст і сила - в процесі пізнання. Пізнання - через форму діалогу: викладача зі студентом, вчителя з учнем, студента зі студентом, учня з учнем, і, нарешті, через форму внутрішнього діалогу студента, учня з собою. За такого підходу істина не може бути єдиною, вона у кожного своя, і кожен має право на своє бачення світу і на його пізнання та творення власним шляхом.

Головне в гуманістичній парадигмі навчання - уявлення про освіту як процес, який здійснюється протягом усього життя, в якій навчальний заклад - лише одна із сходинок. Гуманістична парадигма освіти передбачає розвиток не лише формально-логічного знання з установкою на отримання готового «кінцевого» знання, а й на розвиток різноманітних форм мислення.

Зауважимо, що технократична ідеологія створювала сприятливі умови для підготовки фахівців до функцій виконавців - відповідальних і високоосвічених, перед якими не виникала необхідність щоденно приймати самостійні рішення, а отже - вирішувати проблему вибору. В цьому напрямі також діє масове поширення теле-, відео- та комп'ютерної техніки, що не тільки сприяє, а й призводить до появи своєрідної теленаркоманії. Школа також формує у багатьох учнів пасивного споживача навчальної інформації. Починаючи з першого класу учнів завантажують все новими і новими даними, фактами, не

підключись про те, як вони їх сприймають і наскільки ця інформація їм необхідна, іншими словами, сучасна технологія навчання формує особливий тип особистості - інтелектуального споживача, для якого збагачення інформацією нерідко супроводжується збіднінням душі, її убогістю.

В протизагу цьому гуманістичний підхід не зводиться до формування у студентів, учнів якихось певних, означених, нормативних знань. Суть його - в механізмах самонавчання і самовиховання з урахуванням максимально можливого врахування індивідуальних особливостей кожного, хто навчається. Вплив освіти на індивіда все більше набуває характеру не просто передачі суми знань і втілення навичок, скільки синергетичного впливу - задіяння внутрішніх механізмів і стимулів людини до розвитку.

За такої умови очевидна необхідність зміни акценту, який задала домінуюча раніше технократична концепція, - з результату на процес цілеспрямованого його одержання. Сучасна гуманізація навчального процесу ґрунтується на найважливіших принципах визнання самоцінності кожної особистості, її унікальності і неповторності. Гуманістична концепція вимагає якісно іншого підходу до навчання з боку самої особистості. Педагогічний процес має сприяти сильній внутрішній мотивації тих, хто вчиться, задіяння внутрішніх спонукальних мотивів людини до навчання і здобуття знань. Здійснити це можливо на базі розвантаження змісту навчальних програм, особливо на рівні середньої освіти, від надмірної інформативності і затеретизованості, перенесення акценту на самостійну роботу учнів.

Усвідомленням надзвичайно актуального значення духовного розвитку особистості стало прийняття в Україні Концепції гуманітарної освіти, обговорення проекту концепції громадського виховання особистості в контексті подальшого розвитку української державності та інших правових документів. Значення їх зумовлено також і змістом державотворчого процесу, утвердженням України як демократичної, самостійної і суверенної держави. Водночас, тільки прийняття таких важливих актів не є достатнім, для успіху їх втілення мають біти впроваджені різні політичні, економічні, соціальні, педагогічні, культурні та інші механізми.

Одним з найважливіших завдань гуманітарної освіти виступає формування національної свідомості, розвиток почуття національної гідності та самоповаги. Виховання такої свідомості можливе лише за умови прийнятої на загальнодержавному рівні концепції, доктрини освіти, воно має охоплювати всі ланки освіти і виховання - дошкільні, середні загальноосвітні, професійно-технічні, навчально-виховні та вищі навчальні заклади, і саме головне - воно має будуватися на давніх традиціях українського народу, враховувати тисячолітній досвід, особливості національної свідомості. Розбудова освіти на основі поєднання глибоких національних традицій освіти з орієнтацією на всезагальні світові гуманістичні цінності та стандарти є передумовою визнання України в глобальному освітянському просторі, прогресу освітянської галузі, що виступає фундаментом соціально-економічного розвитку суспільства.

Загальною місією освіти як специфічної сфери діяльності виступає поширення та збереження нагромаджених знань з метою забезпечення зростання людського потенціалу та цивілізаційного розвитку. Освітня діяльність представляє собою передачу та поширення обсягу знань з метою формування та розвитку людини як особистості та людини як члена спільноти, виконавця суспільно важливих функцій.

Ця загальна мета освітньої діяльності реалізується через виконання освітою своїх основних функцій: виховної, пізнавальної, економічної та соціальної. Виховна функція освіти полягає в активному, цілеспрямованому впливі на особистість людини з метою формування певних цінностей, якостей та рис. Пізнавальна функція освіти полягає в наданні та засвоєнні індивідом знань різноманітного характеру, загальних та спеціальних. Економічна функція полягає в тому, що витрати на розвиток розумових та фізичних здібностей людини та засвоєння нею певних знань мають приносити більший дохід. Звідси логічно випливає і соціальна функція – вплив освіти на соціальну структуру суспільства, на зменшення нерівності та розшарування населення.

Суспільство в особі держави має в своєму розпорядженні можливості впливати на організацію системи освіти, в основі якої можуть бути різні принципи доступу, охоплення, відбору. Те, на скільки вищі рівні освіти доступні населенню, може помітно впливати на розподіл доходів в суспільстві. Однак, слід зазначити, що хоча потреба у вищій освіті значно зростає в сучасних умовах, вона ще далеко не є загальнообов'язковою. В будь-якому суспільстві є оптимальний рівень необхідності працівників із загальною, професійно-технічною або вищою освітою. Як їх дефіцит, так і перевищення потрібного рівня може породжувати диспропорції в розподілі доходів.

Соціальна структура суспільства знаходиться під суттєвим впливом освіти. Інституційна організація системи освіти, форми та методи навчального процесу, фінансові механізми освіти значною мірою впливають на соціальну структуру суспільства і тенденції її розвитку. Вплив освіти може проявлятися в таких напрямках: 1) освіта може підтверджувати, залишати незмінною структуру соціального розшарування; 2) система освіти може поглиблювати соціальне розшарування суспільства. Якщо діти з бідних сімей не мають можливості отримати освіту через високу ціну її послуг, то вони не зможуть за допомогою освіти поліпшити своє матеріальне і соціальне становище і будуть залишатися бідними, тоді як діти з краще забезпечених сімей мають можливість поліпшувати свій матеріальний і духовний стан; 3) система освіти може сприяти вирівнюванню доходів різних соціальних верств і прошарків населення, якщо в суспільстві створені умови для здобуття освіти дітям різного соціального походження. В цьому випадку освіта може стати потужним фактором економічного і соціального розвитку країни.

Саме тому завданням держави є створення такої організації системи освіти, яка б давала змогу їй подолати соціальну сегментацію суспільства. В ідеалі соціально справедлива система освіти має бути абсолютно доступною для

всіх, хто бажає вчитися, та безкоштовною. Створення такої системи обмежується певними економічними умовами, чинниками. Перш за все, це міркування економічної ефективності. Кошти, що витрачаються суспільством на освіту, потребують наукового обґрунтування та раціонального використання. Тому в організації та фінансуванні освіти повинні бути присутні і суспільний механізм для виконання соціально важливих цілей, і приватний механізм для введення елементів відповідальності та конкурентності. Водночас, абсолютна доступність освіти на вищих рівнях чи не стане "працювати" в бік зниження якості освіти, її "девальвації", послаблення її соціальної функції?

Економічна організація функціонування людського суспільства зумовлює необхідність використання всіх наявних ресурсів з максимально можливою віддачею, що власне і складає сутність категорії ефективності. Вся система ринкових відносин націлює суб'єктів господарювання на мікро- та макрорівнях в умовах обмеженості ресурсів прагнути максимального результату. Однак, економічна доцільність не охоплює і не може охоплювати всі аспекти життєдіяльності людського суспільства, іншою характеристикою направленості діяльності суспільства в сучасних умовах виступає категорія справедливості, тобто рівності розподілу створеного ефекту серед його членів.

Ефективність та соціальна справедливість - це дві суперечливі сторони, які не можуть бути максимізовані одночасно. Вимоги справедливості обмежують сферу максимізації економічної ефективності, в свою чергу досягнення економічної ефективності залишає поза увагою міркування справедливості розподілу між членами суспільства. Категорія справедливості, в принципі зрозуміла, може наповнюватися різним змістом внаслідок того, на яких правах громадян ставиться акцент. Для одних громадян чи суспільних груп справедливість може уявлятися як досягнення повної свободи економічної діяльності та захист прав власності. Будь-які дії держави щодо перерозподілу доходів в суспільстві в даному випадку можуть вважатися несправедливими.

Право на зароблений доход і рівність розподілу доходів при відсутності малозабезпечених верств - це два крайніх полюси, між якими будь-яке суспільство шукає баланс співвідношення цих цілей. Тою мірою, якою реалізація уявлень про справедливість в даному суспільстві викликає відхилення в доходах окремих членів і всього господарства, виникає конфлікт між економічною ефективністю та справедливістю. Здійснення таких відхилень в розподілі означає, що буде порушуватися економічно оптимальне використання ресурсів. Як правило, ці відхилення здійснюються заради покращання стану малозабезпечених верств населення.

У сфері освіти суперечність між ефективністю та справедливістю також має місце. Формування громадянства потребує універсального охоплення формальною системою освіти, вільного доступу до суспільної культури, до інформації, патріотичного виховання, здатності бути незалежним, мати власну позицію і вміти проявляти конструктивну критику. Формування високого професіоналізму і компетентності працівників можливі за умови відбору на

підставі критеріїв особистих навичок, умінь та досягнутого рівня знань в загальній системі освіти. Якщо середня освіта забезпечується на основі загального охоплення населення шкільного віку, то вища освіта, не будучи загальнообов'язковою, вже передбачає відбірність. Високий рівень якості освіти може бути забезпечений тільки на основі високих освітніх стандартів, яким мають повністю відповідати студенти. Доступ до вищої освіти, забезпечений на основі відбору студентів за рівнем знань та загальної і спеціальної підготовки, зумовлює особливу роль цієї ланки освіти.

В сучасному світі, в тому числі і в Україні, відбуваються процеси, які поступово порушують цю елітарність (від фр. *élite* найкращий), вибраність вищої освіти. Зростаючий попит суспільства на вищу освіту знаходить прояв у диверсифікації закладів вищої освіти, форм і методів навчання, у все більшому зростанні чисельності студентів вищих навчальних закладів. Зростає кількість навчальних закладів вищої освіти, державних, і приватних, університетів та інших типів. До них відносяться політехнічні та професійно-технічні заклади, коледжі, інститути, школи тощо.

Для сучасного світу характерною є тенденція стрімкого зростання студентської когорти. За 11 років з 1999 по 2010 рр. студентський контингент у всьому світі зріс на 91% і сягнув з 93 до майже 178 мільйонів. Зростання чисельності студентів спостерігається у всіх країнах, але найбільшою мірою – в країнах з перехідною економікою та в країнах динамічного розвитку [107].

Світовим лідером за темпами росту студентства є Китай, який збільшив чисельність своїх студентів більше ніж в 4 рази - на 488% з 1999 по 2010 рік, Бразилія – на 267%, Мексика – на 155%, Індія тільки за 3 роки – на 76%. Зростання студентського контингенту в Україні в цілому відбулося на середньоосвітньому рівні, хоча в 2008 році воно склало 73%, а в 2010 – вже тільки 52% рівня 1999 року. В інших постсоціалістичних країнах спостерігалася приблизно така ж динаміка (Естонія – 39%, Латвія – 38%, Литва – 88%).

Зростає частка населення студентського віку (18-25), яка здобуває саме вищу освіту. Україна, як інші пострадянські країни демонструє високі значення цього показника: в нашій країні навчається 79% цієї вікової групи, в Росії – 77%. Вищими є показники тільки Республіки Кореї (98%) та США (83%), в передових європейських країнах навчається: в Італії 67%, Великій Британії 57%, Франції 55% [107].

Об'єктивна потреба в підвищенні середнього освітнього рівня населення постійно знаходить прояв у зростанні кількості років навчання, які необхідні молоді для вступу на ринок праці і дають підстави для подальшого професійного зростання. Підвищення вимог сучасного виробництва та інших сфер економічної і соціальної діяльності щодо якостей працівників робить необхідним поширеність продовженого навчання після закінчення середньої школи не тільки для найсильніших учнів.

Загальною тенденцією розвитку багатьох країн світу є підвищення середнього рівня освіти населення. Зростає вік учнів та кількість років загальної середньої освіти, необхідних для виходу на ринок праці та ефективної зайнятості. Для цього неодмінною умовою виступає наявність не тільки 8-9 років загальної освіти, а й повної загальної середньої освіти та спеціалізованої професійної підготовки. Передбачається, що більш-менш універсальною освітою найближчим часом стануть 2 роки навчання в коледжі.

Тенденція збільшення чисельності студентства серед молоді, безумовно, є позитивною. Але, поряд з цим, вона не може не означати втрату елітарності вищої освіти, доступності її далеко не всім членам суспільства. Інший принцип - егалітарність (від фр. *egalite* - рівність) вищої освіти - передбачає доступність вищої освіти широким верствам населення. Саме цей принцип здобуває все більшого поширення і стає провідним в проведенні освітньої політики держав світу.

В умовах масового поширення вищої освіти елітну роль в суспільстві мають виконувати університети. Саме університети України, які мають свою історію і тривалі традиції роботи, є провідними центрами освіти та науки. Наявність фундаментальної наукової бази, висококваліфікованих кадрів викладачів створює основи того, що університети повинні бути справжніми осередками формування інтелектуальної еліти суспільства. Але ця елітна роль вітчизняних університетів має обов'язково підтверджуватися забезпеченням стандартів високої" якості освітніх послуг.

Гарантування високоякісного навчання потребує, з одного боку, заходів по забезпеченню справжнього відбору до лав студентів університетів молоді з найкращими здібностями. З іншого боку, неодмінною умовою підтвердження елітної ролі вітчизняних університетів виступає їх фінансове забезпечення. Елітарність окремих навчальних закладів буде реальною тільки тоді, коли працівники, що представляють його, будуть дійсно відчувати себе матеріально і морально незалежними, відчувати стимули до творчої інтелектуальної праці, відчувати, що їх праця дійсно потрібна державі і суспільству. Тільки на основі втілення зазначених заходів буде підтверджене елітне значення диплому провідних університетів України.

За основу визначення рівності можуть бути взяті різні критерії і загалом будь-які оцінки мають відносний характер. В принципі категорія рівності відносно освіти може розглядатися в таких площинах: 1) рівність при розподілі можливостей здобуття освіти; 2) рівність при розподілі доходів (які залежать від освіти) різних груп населення: соціально-економічні верстви, чоловіки/ жінки, етнічні групи, міське/ сільське населення, групи населення за віком.

Визнаним в економічній науці заходом визначення рівності в розподільчих відносинах виступає з'ясування характеру розподілу доходів всього населення. Способом виміру нерівності розподілу доходів є крива Лоренца та розрахований на підставі даних цієї кривої коефіцієнт Джині.

Коефіцієнт Джині розраховується і в системі освіти для виміру рівності можливостей здобуття освіти та для виміру рівнів досягнень учнів залежно від величини видатків, що приходяться на кожного учня чи студента. Рівність освітніх можливостей розраховується як розподіл видатків на кожного учня за рівнями освіти, типами освіти, серед регіонів та серед шкіл. Обчислити цей коефіцієнт можна, якщо є дані з чисельності учнів в кожній групі навчальних закладів, а всі заклади, що порівнюються, поділяються на п'ять груп, квінтілей, згідно величини видатків на одного учня чи студента. В деяких країнах рівність освітніх можливостей серед учнів практично розраховується на підставі даних про успішність здачі іспитів учнями з міських та сільських шкіл, або згідно рівнів видатків. Зауважимо, що такі розрахунки мають сенс тільки за умови впевненості в об'єктивності успішності учнів чи студентів.

Нерівність освітніх можливостей традиційно складається між міським та сільським населенням, між різними регіонами, між чоловіками та жінками. Діти з сільських шкіл мають менше шансів поступити у вищі навчальні заклади, в основі чого може бути відсутність кваліфікованих кадрів учителів, слабкість матеріальної бази шкіл і, зокрема, комп'ютерів, перевантаженість щоденною роботою тощо. В Україні для вирішення цього питання з метою розширення доступу до вищої освіти було введено квоту цільового прийому сільської молоді за спеціальностями, що визначають соціально-економічний розвиток села. Головним чином, це такі спеціальності, як сільгоспвиробничі, екологічні, правознавство, економічні та педагогічні.

У 2000 році за цільовим направленням згідно встановленої квоти до вищих навчальних закладів було прийнято 14,1 тис. осіб, у 2008 р.- 20,5 тис. осіб (3,8% всіх вступників), 2013 р. - 11,5 тис. осіб (2,6% вступників).

Серед зарахованих у 2000 році на перший курс вищих навчальних закладів Міносвіти 27,5 % складала сільська молодь (серед всіх ВНЗ - 34,1%), в 2008 році на першому курсі частка сільської молоді складала 42,5% у ВНЗ I-II р.а. та 32,7% у ВН III-IV р.а., в середньому – 34,7%. В 2013 році на першому курсі частка сільської молоді складала 36,6% у ВНЗ I-II р.а. та 27,2% у ВНЗ III-IV р.а., в середньому – 29,2%. [108; 109]

Існує певна нерівномірність розподілу вищих навчальних закладів між регіонами країни. Склалися такі основні центри вищої освіти, як Київ, Донецька, Дніпропетровська, Львівська, Одеська та Харківська області. Розподіл вищих навчальних закладів, напевно і не може бути рівномірним по всіх регіонах, тому що провідні осередки вищої освіти формуються протягом довгих років. Але значні відмінності між областями щодо наявності навчальних закладів вищого рівня також можуть свідчити про певну нерівність.

Необхідність вирішення проблем нерівності можливостей в суспільстві зумовлюється тим, що ця нерівність завжди посилює небажану соціальну напруженість. Політична боротьба, громадська напруга, конфлікти та врешті невпевненість в завтрашньому дні - все це відображається в порушенні стабільного економічного розвитку, в зниженні загальної ефективності

економіки країни. Саме тому досягнення більшої справедливості має не тільки соціальний або політичний аспекти, воно також безпосередньо впливає на ефективність економіки в стратегічному значенні. Усвідомлення цього моменту разом з тим не означає, що встановлення більшої справедливості є простою задачею. В кожний даний момент прийняття рішення з будь-якої проблеми (в тому числі і освіти) потребує врахування всіх можливих варіантів ефективності та справедливості

Ігнорування нерівності можливостей в освіті може мати зворотний вплив в коротко-, середньо- та довгостроковому періодах на економічну ситуацію в країні та на поведінку господарюючих суб'єктів. З точки зору економічного зростання суспільству необхідно максимально використовувати потенціал кожної людини. Для цього важливо забезпечити можливість вільного доступу до освіти (хоча повною мірою це можливо лише на рівні початкової та середньої освіти, тоді як у вищій освіті - лише для тих, хто має певні здібності).

У той же час, широкомасштабне поширення вищої освіти може привести до зниження якості освітніх послуг та цінності освіти взагалі. Тому категорія рівності скоріше повинна включати розширення можливостей здобуття якісної освіти та ефективної політики досягнення певних цілей.

Попит суспільства, безумовно, виступає потужною підмогою для поширення освіти. Але бурхливий ріст освітньої системи за умови неадекватного росту поглинальної здібності ринку праці може мати наслідком тенденцію росту мінімальної освітньої кваліфікації, необхідної для даного професійного рівня. Цей феномен відомий під назвою освітнього «підвищення» функцій. Така ситуація в свою чергу має тенденцію генерувати ще більший суспільний попит і тиск на створення більшої кількості навчальних закладів. Із різким зниженням професійних віддач від нижчих рівнів підготовки зростає суспільний тиск за більший доступ до кращих рівнів підготовки. Система освіти може потрапити у саморуйнівне положення. Після тривалого періоду бурхливого розширення система освіти може стати млином дипломів в надзвичайному темпі. Надмірна пропозиція буде генерувати значне інтелектуальне безробіття, а також таке явище, як люмпенізацію інтелігенції.

Створюючи надмірну пропозицію підготовлених фахівців освіта тим самим починає сприяти нерівності можливостей. Стрімке і нерівномірне поширення освіти також може дуже сильно формувати нерівноправність по різних напрямках. Наприклад, створення великої кількості вищих навчальних закладів в містах при відсутності умов для проживання студентів буде сприяти зростанню охоплення міської молоді вищої освітою, значно перевищуючи охоплення сільської молоді.

Отже, поширення освіти має відбуватися узгоджено з потребами економічного і соціального розвитку країни. Якщо зростає охоплення населення освітою і це не доповнюється розвитком ринку праці, то така ситуація може спричинити знецінювання дипломів і формування в суспільстві прошарку «люмпен інтелігенції» - людей, які отримали високу освіту, але надії і

сподівання яких не виправдалися. Невиправдане поширення освіти може означати втрату для багатьох людей підстав для досягнення кращого майбутнього, можливостей доступу до вищого положення в суспільстві. Це означає зниження соціальної мобільності, мобільності між поколіннями, яка також служить важливим показником стану соціальної справедливості в суспільстві.

В багатьох країнах реформи в напрямі посилення рівності мають тенденцію бути націленими на конкретних студентів в системі освіти, які є «ризиковими» або мають спеціальні вимоги, і загалом передбачають заходи по підвищенню успішності в школах. Вони включають спеціальні програми, націлені на поліпшення запам'ятовування і успіхів (спеціальні, багатокультурні, двомовні для національних меншин тощо), програми переходу від школи до роботи (які комбінують в шкільних навчальних програмах навчання і післяшкільну діяльність).

Коригуючим заходом для обмеження тих нерівностей, що виникають в освіті, виступає цільова допомога окремим групам населення в напрямі забезпечення їх освітою. Водночас, найперше значення має прийняття загальної концепції справедливості у сфері освіти та забезпечення втілення її фундаментальних принципів. Доступність освіти та масштаби охоплення населення навчанням різного рівня мають оптимально поєднуватися з високою якістю підготовки, загальних та спеціальних знань, що дадуть можливість їх здобувачам отримати роботу за фахом і належну оплату праці. Гарна за своєю суттю мета - ефективне використання ресурсів суспільства на цілі освіти, що часто розуміється як зведення до мінімуму витрат на освіту при максимумі результату - не повинна домінувати над іншою метою: забезпечення права кожного громадянина нашої країни якісною освітою.

5.2. Соціальна мобільність: сутність та роль освіти

Підґрунття концепції соціальної мобільності були закладені ще К.Марксом, М.Вебером, Т.Парсонсом, тоді як засновником її вважається Пітірім Сорокін, що вперше в 1927 році ввів в науковий обіг поняття «соціальна мобільність» та виділив її види.

Під соціальною мобільністю розуміється зміна людиною чи групою своєї соціальної позиції в ієрархічній структурі суспільства. П.Сорокін визначав цю категорію наступним чином: «Під соціальною мобільністю розуміється будь-який перехід індивіда, чи соціального об'єкта, чи соціальної цінності, створеної чи модифікованої завдяки діяльності, від однієї соціальної позиції до іншої» [15, с. 373].

Розрізняють два типи соціальної мобільності: *горизонтальну і вертикальну*. *Горизонтальна мобільність* - це перехід індивіда чи соціального об'єкту від однієї соціальної позиції до іншої, що знаходиться на тому же рівні, наприклад, перехід індивіда з однієї сім'ї до іншої, з однієї релігійної групи в іншу, а також

зміна місця проживання. В усіх цих випадках індивід не змінює соціального прошарку, до якого він належить, чи соціального статусу. Але найбільш важливим процесом є вертикальна мобільність, що представляє собою сукупність взаємодій, сприяючих переходу індивіда чи соціального об'єкту з одного соціального прошарку в інший. Сюди входить, наприклад, службове підвищення (професійна вертикальна мобільність), суттєве покращення добробуту (економічна вертикальна мобільність), або перехід до більш високого соціального шару на інший урівень влади (політична вертикальна мобільність).

Для характеристики механізмів соціальної мобільності П. Сорокін вживав поняття "ліфти", "канали", "східці", "отвори", "мембрани", тобто соціальні інститути, потрапляючи в сферу впливу яких індивід чи соціальна група мають суттєві можливості підвищення власного соціального статусу. До таких "ліфтів" відносив: армію, церкву, політичні, економічні та професійні організації, освіту, сім'ю. Залежно від напрямку переміщень розрізняють висхідну і спадну соціальні мобільності, або соціальний підйом або соціальне падіння.

Висхідні течії професійної, економічної і політичної мобільності існують у двох основних формах: як індивідуальний підйом, або інфільтрація індивідів з нижчого шару у вищий, і як створення нових груп індивідів з включенням груп у вищому шарі поруч з існуючими групами цього шару або замість них.

Аналогічно спадна (низхідна) мобільність існує у формі як виштовхування окремих індивідів з високих соціальних статусів на більш низькі, так і зниження соціальних статусів цілої групи. Прикладом другої форми спадної мобільності може служити падіння соціального статусу професійної групи інженерів, яка колись займала досить високі позиції в нашому суспільстві, або зниження статусу політичної партії, яка втрачає реальну владу.

Горизонтальна мобільність передбачає перехід індивіда з однієї соціальної групи в іншу, розташовану на одному і тому ж рівні. Це може бути переміщення з православної в католицьку релігійну групу, з одного громадянства в інше, з однієї сім'ї (батьківської) в іншу (свою власну, знову утворену), з однієї професії в іншу. Подібні рухи відбуваються без помітної зміни соціального становища у вертикальному напрямку. Горизонтальна мобільність передбачає зміну людиною протягом свого життя одного статусу на інший, що є приблизно еквівалентним.

Бріджит Бергер та Поль Бергер, характеризуючи механізми соціальної мобільності, окреслюють п'ять основних механізмів вертикальної мобільності [110].

1. Економічна активність, яка може проявлятися в над зусиллях, у тяжкій праці, нелегальній трудовій діяльності тощо.
2. Шлюбне партнерство на раціональних засадах.
3. Підвищення освітнього рівня.

4. Політичний. Зокрема проявляється у використанні політичних механізмів тиску для вирішення життєво важливих проблем певних соціальних груп.

5. "Керування враженнями" - механізм, що найкраще був описаний Ервіном Гофманом. Реалізується через демонстрування власної привабливості та маніпулювання статусними символами.

Узагальнюючи вищенаведене можна виділити наступні основні механізми мобільності: військова, політична, релігійна діяльність, мистецтво та креативний сектор, економічна активність, шлюбне партнерство, підвищення освітнього рівня, керування враженнями (демонстрування статусних символів). Ефективні механізми соціальної мобільності впливають на соціальну структуру суспільства: вона стає не такою жорсткою, а більш відкритою; соціальне життя - більш егалітарним; негативні відмінності між різними соціальними групами реально пом'якшуються. Все це разом сприяє зменшенню розриву між верствами та загалом - соціальної напруги в суспільстві.

Освіта виступає важливим каналом соціальних переміщень, як правило висхідних, індивідів до більш складних видів праці, більших доходів та престижу. Завдяки їм класова структура стає більш відкритою, соціальне життя - більш егалітарним, а несприятливі відмінності у розвитку різних соціальних груп реально пом'якшуються. Поряд із цим освіта відіграє і певну роль в соціальній селекції, адже вона розводить індивідів за потоками, в основі чого лежить індивідуальний рівень здібностей та культурні особливості мікросередовища первинної соціалізації учня. Школа дає індивідам неоднакову освіту, нерівний розвиток здібностей і навичок, що підтверджується, як правило, сертифікатами встановлених зразків і є умовою зайняття відповідних місць у системах поділу праці. Така диференціація вже програмує майбутній статус учнів і так само робить великий вплив на різномірність і мобільність суспільства.

Доступність шляхів для соціальної мобільності залежить як від індивідуальних характеристик особи, так і від суспільства. З боку людини зміна соціального статусу за допомогою освіти залежить від особистих здібностей, мотивації та стартових можливостей, які визначаються значною мірою і рівнем освіти батьків. З боку суспільства важливим є встановлення такої структури, правил та механізмів системи освіти, які б забезпечували рівний доступ до якісної освіти та давали змогу подолати соціальну сегментацію суспільства. Тому в організації та фінансуванні освіти повинні бути присутні і суспільний механізм для виконання соціально важливих цілей, і приватний механізм для введення елементів відповідальності та конкурентності.

Інституційна організація системи освіти, форми та методи навчального процесу, фінансові механізми освіти значною мірою визначають ефективність її соціальної функції, тобто впливу на соціальну структуру суспільства і тенденції її розвитку. Цей вплив може проявлятися в таких напрямках: 1) може підтверджуватися, залишатися незмінною структура соціального розшарування;

2) може поглиблюватися соціальне розшарування суспільства; 3) система освіти може сприяти вирівнюванню доходів різних соціальних верств і прошарків населення, зменшенню соціальної диференціації, якщо в суспільстві створені умови для здобуття освіти дітям різного соціального походження. В цьому випадку освіта може стати потужним фактором економічного і соціального розвитку країни.

У суспільствах перехідного типу, яким є сучасна Україна, особливо важливим є вивчення та прогнозування процесів соціальної мобільності та факторів, що їх визначають. Освіта стає одним з вирішальних чинників соціального розшарування, оскільки: з одного боку, глобалізація і перенесення відносин суперництва з області фінансових, промислових і військово-технічних ресурсів у сферу інформаційних технологій вимагають певного рівня освіти і культури; з іншого боку, в умовах трансформації сучасного суспільства освіта як інститут соціалізації може забезпечити, по-перше, спадкоємність позитивного досвіду, а по-друге, формування нових корпоративних цінностей, необхідних для виникаючих соціальних верств. Більшість західних соціологів в якості домінантного фактору соціальної мобільності в сучасних суспільствах виділяють економічний, який стає базовим і в сучасній Україні, де після реабілітації приватної власності і підприємництва багатство стало загально визнаним критерієм соціального успіху, соціальної захищеності та можливості просування до вищих страт.

Інший основний фактор соціальної мобільності - професія. Дійсно, в індустріальному суспільстві розвиток передових технологій дає поштовх появі безлічі нових професій, що вимагають високої кваліфікації і підготовки, з одного боку, і є високооплачуваними та престижними, з іншого. Внаслідок цього зростає рівень мобільності як добровільної, орієнтованої на досягнення, так і вимушеної, заснованої на необхідності підвищення кваліфікаційного рівня. Це, у свою чергу, визначає високу значимість освіти як чинника соціальної мобільності. М. Вебер в якості критерію домагань на "...позитивні або негативні привілеї стосовно соціального престижу" вказував по-перше, спосіб життя, по-друге, "формальна освіта, що полягає в практичному або теоретичному навчанні і засвоєнні відповідного способу життя", і втретє, престиж народження чи професії. [111] З іншого боку, П.А. Сорокін відзначав, що "роль каналу, який виконує сучасна школа, стає все більш значущою, адже, по суті, вона взяла на себе функції, які раніше виконувалися церквою, родиною і деякими іншими інститутами" [15].

Отже, отримана освіта і вироблені в процесі її отримання манери та стиль життя, а також професійний статус і пов'язана з ним матеріальна винагорода дають індивіду підстави претендувати на більш високу соціальну позицію і належний цій позиції престиж. Соціологічний аналіз проблем розвитку освіти підтверджує, що освіта виступає як інтегральна, узагальнююча цінність духовної культури. Поряд з політичною і правовою культурою освіта формує естетичні і моральні риси особистості в нерозривному зв'язку з життям

суспільства. Раніше говорилося про те, що освіта пов'язана з усіма сферами суспільного життя. Реалізується цей зв'язок безпосередньо через особистість, включену в економічні, політичні, духовні, інші соціальні зв'язки. Освіта є єдиною спеціалізованою підсистемою суспільства, цільова функція якої збігається з метою суспільства. Якщо різні сфери і галузі господарства виробляють певну матеріальну і духовну продукцію, а також послуги для людини, то система освіти "виробляє" саму людину, впливаючи на її інтелектуальний, моральний, естетичний і фізичний розвиток. Це визначає провідну соціальну функцію освіти - гуманістичну.

Гуманізація - об'єктивна потреба суспільного розвитку, основний вектор якого - спрямованість на людину. Глобальний технократизм як метод мислення та принцип діяльності індустріального суспільства дегуманізував соціальні відносини, поміняв місцями цілі та засоби. У нашому суспільстві людина, проголошувалася як найвища мета, а насправді була перетворена в "трудоий ресурс". Це знайшло відображення в системі освіти, де школа свою головну функцію бачила в "підготовці до життя", а під "життям" на перевірку виявлялася трудова діяльність. Цінність особистості як неповторної індивідуальності, самоцілі суспільного розвитку була відсунута на дальній план. Цінувався перш за все "працівник". А оскільки працівника можна замінити, звідси виникла антигуманна теза про те, що "незамінних людей немає". По суті виходило, що життя дитини, підлітка - це ще не повноцінне життя, а тільки підготовка до життя, саме ж життя починається зі вступу в трудову діяльність. Не випадково в суспільній свідомості складалося ставлення до людей похилого віку, інвалідів як до неповноцінних членів суспільства. На жаль, в даний час ситуація в цьому плані не покращилася, доводиться говорити про нарощування дегуманізації суспільства як реального процесу, в якому втрачалася вже і цінність праці.

Гомогенізація суспільства через організовану соціалізацію індивідів - прищеплення подібних соціальних характеристик в ім'я цілісності суспільства. У міру того, як в суспільстві все більша кількість досяжних статусів обумовлено освітою, все більше зримою стає і така функція освіти, як активізація соціальних переміщень. Освіта в усьому світі закономірно стає головним каналом соціальних переміщень, як правило висхідних, провідних індивідів до більш складних видів праці, великих доходів і престижу. Завдяки їм класова структура стає більш відкритою, соціальне життя - більш егалітарним, а несприятливі відмінності у розвитку різних соціальних груп реально пом'якшуються.

Так само варто відзначити роль освіти в соціальній селекції. В освіті індивіди розлучаються за потоками, які визначають їх майбутній статус. Формальною основою стає рівень здібностей, для виявлення якого використовуються тести та екзамени. Але тести містять певний культурний контекст, розуміння якого залежить від співвідношення домінантної культури (на якій побудовані тести) і культурних особливостей мікросередовища

первинної соціалізації учня. Чим більше дистанція між цими культурними типами, тим менше уваги від вчителя отримує учень і тим імовірніше, що він не впорається з тестом. Освітня кар'єра індивіда, таким чином, багато в чому обумовлена соціальним положенням його батьків. Це так само підтверджує ключову роль освіти в процесі диференціації суспільства. Відтворення соціальних класів, груп і прошарків, приналежність до яких обумовлена освітніми сертифікатами так само робить великий вплив на різноманітність і мобільність суспільства. Школа дає індивідам неоднакову освіту, нерівний розвиток здібностей і навичок, що підтверджується, як правило, сертифікатами встановлених зразків і є умовою зайняття відповідних місць у системах поділу праці.

Як відмічалось вище, одним з ключових чинників забезпечення соціальної мобільності виступає освіта батьків. Дослідженню цих процесів був присвячений щорічний випуск видання ОЕСР «Education at Glance 2014». [112]. В таблиці 5.1 наведені дані щодо освітнього бекграунду студентів та всього населення вікової групи 25-34 роки, з яких наочно можна побачити серед студентів набагато більшою є частка студентів, у яких мають батьки мають вищу і повну середню освіту. Разом із тим суттєво меншою є частка студентів, чий батьки не мають закінченої середньої освіти.

Таблиця 5.1

Частка студентів та населення віком 25-34 роки за рівнем освіти батьків

Країна	Відсоток студентів віком 25-34 роки, у яких батьки мають			Відсоток населення віком 25-34 роки, у яких батьки мають		
	Незакінчену середню	Повну середню	Вищу	Незакінчену середню	Повну середню	Вищу
Канада	3	24	73	9	35	56
Естонія	2	31	67	7	44	50
Фінляндія	5	39	56	13	51	36
Німеччина	2	32	65	6	48	46
Японія	2	22	76	4	44	51
Норвегія	6	21	73	10	38	51
Швеція	6	26	68	14	34	53
США	8	34	58	12	40	48
В середньому	9	37	55	19	45	36

Джерело: Education at glance 2014. Paris: OECD: Режим доступу: www.oecd.org/ [112].

Проведений аналіз також дозволив виявити наступні тенденції: близько 40% дорослих віком 25-64 роки мають рівень освіти вищий ніж у їх батьків. Між покоління освітня мобільність є найвищою у Фінляндії, Бельгії (Фламандській), Кореї та Росії, де більше 55% дорослих мають вищий рівень освіти ніж у їхніх батьків. Натомість тільки 12% дорослих мають рівень освіти нижчий ніж у їх батьків, а в таких країнах як Австрія, Данія, Естонія, Німеччина, Норвегія, Швеція та США – більше 15% населення даного віку. Більше 30% дорослих, чий батьки не мають повної середньої освіти, також не

завершили своє навчання у середній школі. Водночас, з 45% дорослих, чії батьки мають повну середню освіту – тільки 20% отримали вищу.

В усіх країнах ОЕСР 25% дорослих, чії батьки не отримали повну середню освіту, мають найнижчий рівень грамотності, тоді як тільки 5% мають найвищий рівень. І навпаки - серед тих, чії батьки мають вищу освіту, більше 20% виявляють найвищу успішність.

Більше половини 20-34-річних студентів в системі вищої освіти мають принаймні одного з батьків з таким же рівнем освіти (56%) та трохи більше третини (36%) мають принаймні одного батька з повною середньою освітою. І навпаки, частка 20-34 річних студентів, чії батьки не мають повної середньої освіти, дуже мала: тільки один з десяти студентів має батьків з рівнем освіти нижче середнього рівня (9%). В таких країнах як Канада, Естонія, Німеччина, Японія, Норвегія та Швеція 65% та більше студентів мають хоча б одного батька з таким же рівнем освіти.

Експансія освітніх систем в багатьох країнах ОЕСР на рівнях повної середньої, після середньої не вищої та вищої освіти надає молоді (25-34 років) можливість здобути рівень освіти вищий рівня їх батьків. Для усіх країн, за винятком Естонії, Німеччини, Норвегії та Швеції, характерна абсолютна висхідна мобільність. Найбільш виразною вона є у Франції, Ірландії, Італії, Кореї, Іспанії та Росії, де різниця між висхідною та низхідною освітньою мобільністю складає 30% і вище [112]

В Україні аналогічні тенденції були проаналізовані Центром імені Разумкова в процесі соціологічного дослідження, присвяченого проблемам формування середнього класу. Дослідження дозволило виявити у цьому процесі значну роль освіти батьків. Так, представники “ядра” середнього класу помітно частіше, ніж представники його периферії та нижчого класу відповідають, що їх батьки мали вищу, незакінчену вищу або середню спеціальну освіту (72%, 50% і 32%, відповідно). Найвищим був освітній рівень батьків нинішніх представників вищого класу – 45% з них мали вищу (40%) або незакінчену вищу (5%) освіту – тоді як серед батьків представників нинішнього “ядра” середнього класу ці показники становлять 35% (31% і 4%, відповідно).

Відзначено, що від покоління до покоління освітній рівень усіх соціально-класових груп українського суспільства підвищується. Так, якщо серед батьків представників нинішнього “ядра” середнього класу 35% мали вищу або незакінчену вищу освіту, то серед нинішніх представників – майже вдвічі більше, 68%. Для вищого класу ці показники становлять, відповідно 45% і 60%; для периферії середнього класу – 18% і 36%, для нижчого класу – 13% і 23%. [113].

5.3. Сучасні тенденції соціальної мобільності

Трансформація українського суспільства як необхідний і неминучий процес характеризується виникненням нових систем соціальної диференціації, що змінюють мотивацію діяльності і можливість економічних досягнень практично

всіх категорій населення. Радикальні зміни відносин власності і влади призвели до формування нової шкали рівності-нерівності в соціальній організації суспільства.

Основна тенденція трансформації українського суспільства - поглиблення соціальної нерівності, що знаходить прояв у посиленні дезінтеграційних процесів, поляризації та соціальної нерівності, обмеженні можливостей висхідної мобільності, замкненості верхніх шарів та маргіналізації значної частини населення.

Іншим важливим чинником соціальної мобільності, як зазначалося вище, може виступати система освіти: особливості її організації, масштаби тощо. У цьому контексті, перш за все, необхідно виявити новітні тенденції розвитку системи освіти в сучасному світі. До таких тенденцій відносяться: а) збільшення освітнього терміну (років перебування особи у формальній системі освіти, на всіх рівнях: дошкільному, шкільному, після середньому, вищому та ін.): в країнах ОЕСР в середньому – 18 років, ЄС – 18,2 років, в найбільш розвинених країнах 18-21 роки; б) зміна значення вищої освіти, наявність базової вищої освіти все більше стає необхідною умовою ефективної зайнятості: зростає чисельність студентів в абсолютному вимірі (за 10 років студентський контингент у світі виріс майже вдвічі) та відносні показники: охоплення населення 18-23 років вищою освітою (в передових країнах більше 60 відсотків), частка населення з вищою освітою (більше половини населення 25-34 років), чисельність студентів на 10 тис. осіб населення (в більшості передових країн перевищує 500 і навіть 600 осіб); в) формування світового ринку освітніх послуг, стрімке зростання чисельності іноземних студентів (більше ніж удвічі за 10 років) та загострення конкуренції між університетами та країнами за залучення талановитої молоді.

Для розвитку системи освіти України властиві тенденції, які з одного боку, відповідають загальноосвітнім (а саме – поширення вищої освіти), а з іншого, - характеризуються впливом внутрішніх демографічних та соціально-політичних процесів. Тенденції зростання народжуваності у 80-х роках, а потім різкого її скорочення з 1991 р. мали наслідком збільшення студентського контингенту до 2009 р. та постійне скорочення чисельності учнів загальноосвітніх закладів. З 1985 по 2012 рр. загальний контингент учнів/студентів в системі освіти України скоротився на 30 відсотків, у тому числі в системі загальної середньої освіти – на 42%, в професійно-технічній – на 43%, у ВНЗ I-II р.а. – на 59,3%; за цей час контингент студентів ВНЗ III-IV р.а. збільшився більше ніж удвічі (на 102,1%). З 1995 по 2012 рр. загальний контингент учнів/студентів в системі освіти України скоротився на 26,4 відсотків, у тому числі в системі загальної середньої освіти – на 41,1%, в професійно-технічній – на 23,7%, у ВНЗ I-II р.а. – на 46,8%; за цей час контингент студентів ВНЗ III-IV р.а. збільшився на 86,8% [114; 115; 116; 117; 108; 109; 118; 119].

Позитивні значення мають тенденції змін в охопленні освітою певних вікових груп молоді. З 1990 по 2012 роки охоплення дітей дошкільною освітою

зросло з 57 до 59 відсотків (після тривалого падіння до 40% у 90-2000-х роках); охоплення загальною середньою освітою – залишається на рівні 98,8-99 відсотків; охоплення вищою освітою – зросло з 40 до 58% (пік зростання в середині 2000 років - більше 70%). Відповідно загальною для всіх ланок освіти є тенденція зменшення кількості учнів на 1 вчителя, студентів на 1 викладача: в системі ЗСО з 1990 по 2012 роки з 13,3 до 8,2, з 1995 по 2012 роки в системі базової вищої з 11,8 до 9,5, повної вищої – з 11,9 до 11,5 [114; 115; 116; 117; 108; 109; 118; 119].

Тривала тенденція скорочення учнівського та студентського контингенту загострює проблему використання матеріально-технічної бази всіх ланок системи освіти: наявність застарілих та таких, що потребують ремонту та оновлення приміщень; збільшення малочисельних та малокомплектних навчальних закладів; підвищення комунальних платежів при відсутності коштів на розвиток та ін. В такій ситуації збереження та оновлення фонду можливе тільки на основі збільшення можливостей навчальних закладів по розширенню їх автономії та здійсненні додаткової діяльності (оренди, додаткових послуг, підприємницької діяльності тощо), особливо пільгові умови – для залучення іноземних студентів.

Для системи дошкільної освіти характерні наступні тенденції: зростає охоплення дітей дошкільного віку навчальними закладами; характерна недостатня забезпеченість дошкільними навчальними закладами в містах та недостатня завантаженість дошкільних закладів у сільських поселеннях; недостатня диверсифікованість дошкільних навчальних закладів: переважна більшість закладів знаходиться в комунальній власності (97%) та має загальний характер (87%) [114; 115].

В системі загальної середньої освіти: різке скорочення контингенту (на 37,6% відносно 1985 року та 40,1% - відносно 1990 року); зменшення чисельності дітей, що навчаються в другу зміну; зменшення чисельності учнів на одного вчителя; поява численних малокомплектних шкіл (переважно в сільській місцевості), недостатня завантаженість вчителів та навчальних площ; диверсифікація навчальних закладів: поява приватних навчальних закладів та закладів нового типу. В 2013/14 навчальному році в приватних закладах навчалось 0,5%, в закладах нового типу (гімназіях, ліцеях, колегіумах) – 10,9% всіх учнів. В цілому це свідчить про розширення можливостей доступу до якісної освіти.

Відмічається суттєва відмінність в доступі міської та сільської молоді до якісної освіти. Так, серед денних з/о закладів нового типу (гімназії, ліцеї, колегіуми) 91,8% знаходиться в міських поселеннях, навчається в них – 96,5% всіх учнів цих закладів. Серед всіх приватних закладів в містах знаходиться 94,5% закладів, в яких навчається 96,7% учнів приватних закладів.

Дещо краща ситуація щодо навчально-виховних комплексів: в містах знаходиться 28,1% всіх НВК і навчається 63,6% загальної чисельності учнів НВК. Якщо говорити про такі заклади, як гімназії, ліцеї, колегіуми (без НВК),

то в них навчається 15% міської та всього 1,25% сільської молоді. В НВК навчається 13% міської та 16,6% сільської молоді.

Загалом же, в сільській місцевості навчається лише 30,7% всіх учнів, і лише 17,8% їх чисельності має можливість навчатися в приватних або закладах нового типу (гімназіях, ліцеях, колегіумах, НВК). В містах в середньому 29% молоді навчається в аналогічних закладах. Ці середні дані свідчать про відсутність рівного доступу до якісної освіти серед міської та сільської молоді [116; 117].

Не дивлячись на таке наочне прагнення до здобуття вищої освіти, для суспільства далеко не таємницею стає падіння значення освіти як чинника висхідної мобільності. В основі цього стають суперечливі процеси: з одного боку, зростання масштабів охоплення населення всіма рівнями освіти: дошкільною, загальною середньою, вищою, з іншого - нерівність можливостей доступу до якісної освіти.

Соціальне розшарування відбувається вже на рівні середньої школи, для якої характерною стає значна диференціація. На даний час можна виділити чотири типи загальноосвітніх навчальних закладів: по-перше, елітні гімназії, ліцеї та спецшколи, як правило платні, по-друге, школи з частково оплачуваними послугами або окремими привілеями в освіті, по-третє, масові загальноосвітні школи, які забезпечують мінімальний освітній стандарт, по-четверте, малокомплектні сільські школи, яким властиві слабкість матеріальної бази та недостатність вчителів взагалі, не кажучи вже про висококваліфікованих вчителів.

Між цими групами навчальних закладів спостерігаються суттєві відмінності в кваліфікації вчителів, матеріально-технічному оснащенні шкіл (навчально-методичними матеріалами, комп'ютерною технікою, меблями і обладнанням), санітарно-гігієнічних умовах.

Зрозуміло, що різні типи шкіл надають різні можливості доступу до вищої освіти. У даному контексті цікавими є наступні дані: в 2013 р. повну загальну середню школу закінчило 303,6 тис. випускників, а поступило на перший курс всіх ВНЗ III-IV р.а. – 348,1 тис. (таблиця 5.2). Зрозуміло, що певна частина поступила після коледжів, технікумів тощо, також певна частина – це випускники минулих років, які вже працюють, вступили на заочні відділення. Але, тим не менше, ці цифри свідчать про те, що вища освіта загалом стає загальною доступною. У 2013 р. чисельність прийнятих до вишів III-IV р.а. склала 114,6% випускників загальноосвітніх середніх закладів, у 2012 р. – 103,9%, у 2010 р. – 107,8%.

При такій кількості та різноманітності вищих навчальних закладів здобуття вищої освіти (взагалі, безвідносно до закладу) перестає бути проблемою для випускників шкіл, навіть при умови ефективного ЗНО. Основною проблемою є вступ саме до престижних закладів, а також вступ на навчання за державним замовленням. Таким чином, в умовах, коли вища освіта набуває також

загальноохоплюючого характеру, доступ до освіти отримус значення доступу до *якісної* освіти.

Таблиця 5.2

**Чисельність випускників загальної середньої освіти та вступників
ВНЗ, 2010 – 2013 рр.**

Роки	Чисельність випускників загальної середньої освіти	Прийнято на перший курс ВНЗ			Прийнято на перший курс ВНЗ, на державне замовлення		
		I-II р.а	III-IV р.а	I-IV р.а.	I-II р.а	III-IV р.а	I-IV р.а.
2010	363 751	129 102	392012	521 114	67 710	179 734	247 444
2012	328 549	99 807	341 290	441 097	60 664	174 948	235 612
2013	303 644	93 888	348 051	441 939	57 262	171 076	228338

Джерело: Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року // <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2013/14 навчального року // <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2010/11 навчального року» // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2013/14 навчального року // <http://www.ukrstat.gov.ua> [108;109; 116; 117].

Система вищої освіти також зазнає певного розширення, чому в свою чергу сприяють і популярні останнім часом рейтинги університетів. В її складі виділяються: 1) елітні, національні університети, які мають тривалі традиції та потужний потенціал, 2) університети середнього рівня (невеликі за масштабами, переважно регіонального значення, державні та великі приватні ВНЗ), 3) невеликі, переважно приватні ВНЗ з несформованою репутацією та демпінговими цінами, орієнтовані в першу чергу на бізнес в освіті.

Саме навчання у вишах першого типу вважається найбільш престижним, високоякісним та перспективним, оскільки роботодавці надають перевагу випускникам цих вищих навчальних закладів та тим, хто навчався на бюджетних місцях. Існує негласне правило не приймати на роботу випускників недержавних вузів. Для сучасних роботодавців має значення, як випускник вступив в державний ВНЗ: на платній основі або безкоштовно (перевага віддається тому, хто вступив, пройшовши конкурсний відбір), оскільки вступити на ці місця можливо лише на основі високих результатів ЗНО, які досягаються підготовкою в елітних загальноосвітніх закладах. Разом із тим останніми роками спостерігається тенденція і розширення можливостей навчання за рахунок державних або інших, не особистих коштів.

Дані таблиці 5.3 яскраво засвідчують ці процеси, адже з 2005 р. частка прийнятих за кошти фізичних осіб скоротилася у всіх вищих навчальних закладах з 60,9% до 48,3%, а у ВНЗ III – IV р.а. – з 64,3% до 50,9%. Така тенденція, за умови її продовження буде означати поступову втрату елітності і такого навчання

Таблиця 5.3

Вступники до ВНЗ, прийняті за кошти фізичних осіб, %

	2005	2007	2010	2011	2012	2013
Прийнято за кошти фізичних осіб, всього	60,9	58,1	52,5	49,5	46,6	48,3
ВНЗ І - ІУ р.а.	50,6	47,5	47,6	41,3	39,2	39,0
І – ІІ р.а.	64,3	63,0	54,2	52,3	48,7	50,9
ІІІ – ІУ р.а.						

Джерело: Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року // <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2013/14 навчального року // <http://www.ukrstat.gov.ua/> [108; 109].

Поряд із зростанням студентського контингенту має місце тенденція зростання чисельності професорсько-викладацького складу ВНЗ, а також підвищення його якісних показників (збільшення абсолютних та відносних показників кількості кандидатів і докторів наук, доцентів і професорів). Так, чисельність докторів наук зросла на 218%, кандидатів наук – на 178%. Констатація цієї позитивної тенденції потребує уваги та продуманих дій по збереженню висококваліфікованої когорти працівників в умовах подальшого скорочення студентського контингенту. Загрозою також є тенденція збільшення педагогічного складу навчальних закладів загальної середньої освіти. В умовах зменшення контингенту необхідна державна політика, спрямована на передбачення соціальних диспропорцій та підтримку висококваліфікованих категорій працівників освіти [120; 121].

Доступність вищої освіти для різних верств населення характеризується різними тенденціями. З одного боку, введення в правила вступу до ВНЗ пільг для таких груп як сироти, діти позбавлені батьківського піклування, інваліди призвело до збільшення їх в числі вступників до вишів. З іншого боку, скорочується частка сільської молоді та осіб, постраждалих від аварії на ЧАЕС.

Протягом останніх 20 років в Україні підготовка фахівців найвищих рівнів кваліфікації зазнала стрімкого зростання: аспірантура збільшилася майже в 2,5 рази, докторантура – більше ніж у 3,5 рази. Ефективність роботи аспірантури та докторантури залишається не високою, хоча і демонструє тенденцію до зростання. Лише 26,1% аспірантів та 32,5% докторантів виходять на захист дисертації, тобто - лише один з чотирьох аспірантів та один з трьох докторантів. У структурі підготовки фахівців в аспірантурі та докторантурі переважають спеціальності соціально-гуманітарного напрямку (більше половини), тоді як технічного - охоплено 26-28 % всіх здобувачів. Найбільша кількість аспірантів навчається за технічними спеціальностями (20%) та економічними спеціальностями (16,8% аспірантів та 15,1% докторантів) [120; 121].

Повертаючись до проблеми диференціювання шкіл, то важливо відмітити, що лише елітні заклади першого типу (ліцеї, гімназії тощо)

забезпечують якісну підготовку до вступу в «престижні» виші, які дають гарантії досягнення високої соціальної позиції, відповідної праці та швидкої кар'єри; загальноосвітні навчальні заклади другої, третьої та четвертої груп надають шанси на вступ до менш престижних вишів, які не мають широкої популярності і високого конкурсу абітурієнтів та, відповідно, - не є такими ж перспективними в плані соціального просування. Можливості вступу до ВНЗ для випускників загальноосвітніх закладів третьої та четвертої груп обмежуються такими чинниками, як необхідність додаткової підготовки та рівень добробуту батьків (оскільки для них можливим є переважно навчання на платній основі).

Отже, збільшення обсягу платних послуг з одного боку, і зростання кількості ліцеїв і коледжів, які надають освітні послуги на комерційній основі, з іншого, виводять за рамки змагання за якісну освіту молодь із малозабезпечених сімей, до яких може відноситися й інтелігенція, традиційно орієнтована на вищу освіту.

Таким чином, система освіти, вже починаючи з рівня загальної середньої задає різні типи освітніх траєкторій для своїх учнів, що не може не обмежувати можливості соціальної мобільності. Представники різних соціальних верств виявляються нерівномірно розподіленими по навчальних закладах, які забезпечують різні соціальні перспективи, коли вихідці з забезпечених соціальних груп отримують переваги в освіті, а для дітей з масових верств населення доступ до якісної освіти стає все більш закритим. Тенденція до формування диверсифікованої системи в галузі загальної середньої освіти, без створення механізмів рівного доступу до якісної освіти, закріплює диференціацію учнів та сприяє соціальній визначеності освітніх шляхів. Тим самим освіта виступає інструментом відтворення існуючої соціальної структури.

В сучасних умовах основною тенденцією трансформації українського суспільства виступає поглиблення соціальної нерівності, що знаходить прояв у посиленні дезінтеграційних процесів, поляризації та соціальної нерівності, обмеженні можливостей висхідної мобільності, замкненості верхніх шарів та маргіналізації значної частини населення. Відношення до освіти з боку окремих громадян характеризується парадоксальним поєднанням, з одного боку, зниження цінності самої освіти як процесу здобуття знань, а з іншого - достатньо стійким інтересом до освіти. Певною мірою це пояснюється тим, що здобуття вищої освіти більше сприймають як страхування від безробіття та, не дивлячись на сучасну ситуацію, все-таки сподівання на кращі можливості професійної кар'єри. Це підтверджується наступними даними: серед безробітних вдвічі менше осіб з вищою освітою (400,9 тис. в 2013 році), ніж осіб, які мають повну загальну середню освіту (761,5 тис.). Таким чином, освіта залишає значення соціального ліфту, тобто сподівань населення на отримання в майбутньому роботи, більш високого соціального статусу та вищого доходу [122].

Зростання обсягів вищої освіти та збільшення її доступності зумовило збільшення частки осіб, які мають повну вищу освіту. На початок 2012 р. вона складала 21,9% населення у віці 15-70 років. За даними державної служби статистики України частка осіб з вищою освітою у складі населення віком 6 і старше років на початок 2014 року складала 21,6% (у 2013 р. – 20,7%). Причому вона суттєво зростає із зменшенням віку: у віковій групі 25-35 років вона складає 28,2% [123].

Підвищення освітнього рівня населення є безумовно позитивним явищем, хоча це не може не впливати на роль освіти у забезпеченні соціальної мобільності. Збільшення масштабів вищої освіти, яка раніше була доступною лише п'ятій частині населення, не може не означати зменшення шансів на професійне зростання. Певним доказом цього свідчать дані про те, яка частка фахівців працює за отриманою спеціальністю. Так, у 2011 році із загальної кількості зайнятих в економіці України віком 20 - 40 років 58,7% працювало не за своєю спеціальністю. Це середні дані, які дуже різняться за різними спеціальностями: працює не за фахом 95,1% керівників та менеджерів, 77,4% фахівців сільського господарства, лісництва та рибальства, 88,6% фахівців з фінансів і торгівлі, 97,6% фахівців у галузі транспорту та зв'язку, 92,7% фахівців у галузі туризму, готельного, ресторанного та санаторного господарства, 55,2% фахівців у галузі управління, правознавства та соціального захисту. Найменшою частка працюючих не за фахом є у галузі медицини – 5%, інженерів – 13,8%, будівництві - 18,9% та у галузі фізико-математичних наук – 34%.

За результатами дослідження, проведеного фахівцями ІДСД, більшість молодих українських працівників працюють на робочих місцях, які відповідають їхньому рівню освіти (64,5%), тоді як 30,9% - занадто добре освічені для роботи, а 4,6% - недостатньо [117].

Рівень безробіття серед молоді становить 16,8%. Найбільш уразливою є молодь 20-24 роки: вихід молоді на ринок праці після закінчення вищої освіти із завищеними очікуваннями, відсутністю досвіду роботи на навичок її пошуку і працевлаштування зумовлюють те, що 47% молоді 20-24 років не можуть працевлаштуватися. У складі безробітної молоді 39,9% мають вищу освіту, 30,7% - професійно-технічну, 25,4% - середню. Тим не менше, наявність вищої освіти посилює можливості працевлаштування. Так, серед молоді із загальною середньою освітою рівень безробіття складає 27,8%, а серед молоді з вищою освітою – 10,3% [116].

Таким чином, соціальна функція освіти знаходить прояв у впливі останньої на такі аспекти, як формування загального професійного кругозору, страхування від безробіття (коли молодь знаходиться у стінах вишів, а не поповнює ряди безробітних), страхування майбутньої кар'єри (отримання диплому є певною гарантією у майбутньому). Підтвердженням цьому виступають дані про структуру безробітних: в 2000 р. чисельність безробітних з вищою освітою (325,2 тис.) була майже втричі меншою, ніж чисельність

безробітних із повною та неповною середньою освітою (942,1 тис.); в 2013 р. чисельність безробітних з вищою освітою зросла до 400,9 тис., але все рівно залишається вдвічі меншою, ніж чисельність безробітних (832,6 тис.) із повною і неповною середньою освітою. У неформальному секторі економіки в 2013 р. зайнято всього 6,4% всіх осіб з вищою освітою, 33,8% всіх зайнятих з повною середньою освітою та 61,1% осіб з базовою середньою освітою. Ці дані означають, що особи з вищою освітою зайняті, як правило, у більш статусних та організованих формах діяльності. Якщо говорити про роль освіти у забезпеченні соціальної мобільності, то внаслідок суттєвої диференціації системи освіти (загально середньої та після середньої) та її значного поширення ця функція послаблюється та починає стосуватися лише верхніх щаблів системи [123].

В умовах зростання поширення вищої освіти: по-перше, зменшуються можливості виконання освітою ролі соціального ліфта; по-друге, відбувається диверсифікація та стратифікація системи освіти (позиціонування елітних та суперелітних навчальних закладів, які надають високоякісні освітні послуги); по-третє, у мовах стагнації ринку праці система вищої освіти починає виконувати соціальну функцію уникнення безробіття. Підтверджується тенденція зменшення впливу системи освіти на процеси соціальної мобільності в суспільстві.

Освіта менше виступає фактором висхідної мобільності внаслідок значної диференціації загальної середньої освіти та суттєвого поширення вищої освіти. Поряд із цим, посилюється її роль в стратифікації суспільства. Отже, вплив освіти на соціальну селекцію стає не менш вагомим, ніж функція соціальної мобільності. Водночас, соціальна мобільність необхідна і має бути невід'ємною частиною суспільства, для чого потрібні відповідні механізми забезпечення рівного доступу до якісної освіти та створення умов для розкриття і розвитку здібностей кожної людини. Саме гарантування доступу до *якісної* освіти виступає ключовим напрямом посилення ролі освіти у забезпеченні соціальної мобільності.

Економічні механізми посилення соціальної функції системи освіти включають: розвиток механізмів фінансової підтримки студентів; удосконалення механізмів фінансування різних ланок освіти на основі впровадження гнучких схем і врахування особливостей різних контингентів. Що стосується механізмів підтримки студентів, то Україна відноситься до країн з невисоким рівнем плати за навчання та нерозвиненістю системи фінансової підтримки студентства. З одного боку, для української системи характерним є наявність системи стипендій, формально зав'язаної на успішність студентів. Ця стипендіальна підтримка здійснюється тільки в державних закладах, вона є незначною і не дозволяє покривати витрати на проживання та супутні навчальні послуги.

З іншого боку, вітчизняний досвід надання позик і грантів також не можна назвати успішним. Практично відсутня практика надання індивідуальних грантів студентам, за винятком окремих поодиноких випадків. Досвід

кредитування послуг вищої освіти також не став ефективним. Адміністрування цих позик покладено на навчальні заклади, які фактично не мають важелів впливу на своїх випускників з точки зору стягнення заборгованості. В такій ситуації перспективним для нашої країни може бути досвід поширення індивідуалізованої грантової системи підтримки студентів та впровадження різних систем кредитування: на основі фіксованих платежів та на основі майбутнього доходу. Потребує відпрацювання практика адміністрування різних видів освітніх кредитів.

Водночас, необхідні стимули і для роботодавців щодо працевлаштування випускників ВНЗ. Хоча останніми роками були здійснені позитивні кроки (введення оплати стажування, пільг для надання першого робочого місця), ситуація на ринку праці потребує більш радикальних рішень. Великі сподівання покладаються на здійснене урядом зменшення єдиного соціального внеску для роботодавців.

Механізм державного фінансування в умовах кризового зменшення контингенту має бути орієнтований на збереження існуючого рівня забезпечення та зменшення критичної залежності від чисельності учнів/студентів. У процесі організації та фінансування освіти повинні бути присутні і суспільний механізм для виконання соціально важливих цілей, і приватний механізм для введення елементів відповідальності та конкурентності. Тривала тенденція скорочення учнівського та студентського контингенту загострює проблему використання матеріально-технічної бази всіх ланок системи освіти: наявність застарілих та таких, що потребують ремонту та оновлення приміщень; збільшення малочисельних та малокомплектних навчальних закладів; підвищення комунальних платежів при відсутності коштів на розвиток та ін. У такій ситуації збереження та оновлення фонду можливе тільки на основі збільшення можливостей навчальних закладів по розширенню їх автономії та здійсненні додаткової діяльності (оренди, додаткових послуг, підприємницької діяльності тощо), особливо пільгові умови – для залучення іноземних студентів.

Загрозливою також є тенденція збільшення педагогічного складу навчальних закладів загальної середньої та вищої освіти. В умовах зменшення контингенту необхідна державна політика, спрямована на передбачення соціальних диспропорцій та підтримку висококваліфікованих категорій працівників освіти.

Побудова ефективної державної політики зменшення соціальної стратифікації суспільства одним з найважливіших напрямів передбачає забезпечення та розширення можливостей для соціальної мобільності в суспільстві. Дієвим способом для цього виступає створення такої системи освіти, в якій би гарантувався доступ до якісної освіти всім верствам населення незалежно від їх доходу та місця проживання.

Проведене дослідження засвідчило зміни загальної конфігурації та ролі освіти в житті людини в сучасному світі (збільшується освітній термін,

розширюється залучення до вищої освіти, освіта перестає бути дискретним відрізком часу тощо). Перехід від елітарності до масовості вищої освіти, тенденції соціальної селекції в освіті – виступають чинниками послаблення ролі освіти в забезпеченні соціальної мобільності населення. Тим не менше, освіта залишає за собою роль соціального ліфту, що підтверджується аналізом. В країнах ОЕСР доведено прямий взаємозв'язок між освітою батьків та доступом до вищої освіти молоді. Як у зарубіжних країнах, так і в Україні особи з вищою освітою мають кращі можливості працевлаштування.

РОЗДІЛ 6. ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ

6.1. Зменшення нерівності у доступі населення до соціально важливих послуг

Нерівність за своєю сутністю є складним явищем. Існує нерівність різних соціальних груп населення у розмірі наявного доходу і відповідно – у рівні розташовуваних матеріальних благ, в рівні інтелектуального розвитку, пов'язаного з досягнутим рівнем освіти, у тривалості життя та стану здоров'я, що є в більшості наслідком доступу до інфраструктури охорони здоров'я. Можна спостерігати нерівність між людьми, між країнами та окремими регіонами однієї країни. У контексті людського розвитку нерівність є однією з рушійних сил соціально-економічного розвитку й трансформації в напрямку соціальної орієнтованості суспільства.

За період незалежності відбулися великі зміни в соціальній диференціації українського суспільства. Важливо відзначити три її суттєві особливості. По-перше, динамічний характер соціальної диференціації, коли відбувся перехід від переважно етакратичного типу соціальної структури, в якому головним чинником доступності до благ та послуг була приналежність до владної ієрархії і в цьому сенсі соціальна структура була однорідна, до нового типу, де діє безліч чинників і критеріїв. По-друге, соціальна диференціація в Україні ще до кінця не склалася, оскільки трансформаційні процеси в суспільстві далеко не закінчилися, можливі поворотні рухи навіть в силу впливу політичного чинника на перерозподіл власності, влади, соціальних статусів. По-третє, змінився масштаб соціальної нерівності та соціальних дистанцій між прошарками і групами населення у порівнянні з радянським періодом, коли вони були, за сучасними уявленнями, досить незначними.

Зазначені вище процеси трансформували соціальний простір країни, забезпечивши глибоке розшарування населення за рівнем життя, соціальним статусом, адаптації до сучасних соціально-економічних процесів. І в цьому сенсі, мабуть, найскладніше і злободенне питання – як впливає нерівність у доступі до послуг населення на макроекономічні процеси, стимулює воно чи гальмує соціогуманітарний розвиток. Іншими словами, при якому рівні нерівності виникає соціальна конкуренція, що надає стимулюючий вплив на людський розвиток країни, або при якій нерівності соціальна аномія «консервується» та посилюється спад економічної активності населення.

У світлі якісно нової соціальної структури, яка склалася в пострадянському суспільстві, стає зрозумілим, чому соціологічні виміри останніх років фіксують різку актуалізацію в масовій свідомості українців проблематику багатства і бідності, соціальних нерівностей і соціальної несправедливості і, як наслідок, неефективної державної соціальної політики. Ще однією важливою причиною виступає не тільки неприйняття суспільством

моделі соціальних нерівностей, але й різка невідповідність соціального, професійного статусу людей рівню їх соціальних очікувань. Невипадково дві третини працюючого населення переконані в тому, що, враховуючи і кваліфікацію, і реальні навантаження, вони заробляють значно менше, ніж того заслуговують. І лише 15% вважають, що їх праця оцінюється відповідно [124].

В аспекті існуючих соціальних нерівностей особливу увагу необхідно звернути на те, що більша частина українців переконана у відсутності адекватної оцінки інтелектуальних зусиль і кваліфікації, а це робить непереконливими витрати, що вкладаються у формування та накопичення людського капіталу. У результаті в процес реального інвестування ресурсів в накопичення людського капіталу залучається дуже незначна частина населення. Лише кожен десятий мешканець країни інвестує вільні кошти у разі їх появи в освіту. Такого роду інвестиції, враховуючи значення людського капіталу в закріпленні соціальної диференціації, при їх не значній поширеності служать лише подальшому поглибленню соціальної нерівності.

У цьому відношенні треба зауважити, що проблема соціальної справедливості починає гостро переживати вже не тільки найбіднішими верствами населення, а й цілком благополучними людьми, які багато працюють, непогано заробляють та які вправі розраховувати на задоволення своїх соціальних потреб. Невипадково ситуація з реалізацією принципу соціальної справедливості українцями характеризується досить негативно. Гірше оцінюється лише ситуація з житлом.

Отже, соціальна політика повинна бути направлена на забезпечення принципу загального блага, рівних можливостей, і навпаки, принцип «елітизації» доступу до якісних соціальних послуг має бути обмежений.

Пом'якшення або подолання територіальної соціальної нерівності тісно пов'язано з поняттям справедливості, під яким головним ціннісним орієнтиром розуміють рівність громадян у розподілі будь-якого обмеженого ресурсу. На сучасному етапі розвитку соціальна справедливість переходить в нову площину – справедливість територіальну. Її особливість полягає в тому, щоб забезпечити справедливий територіальний розподіл насамперед соціального характеру. Головним принципом територіальної справедливості є принцип універсальності, сутність якого в тому, що обсяг прав людини не повинен залежати від її територіального географічного місця проживання – усі громадяни країни мають рівні права проживати влюбій частині країни і займати те чи те становище в суспільстві. Благополуччя всього суспільства повинно визначатись по гіршому району і нижчій соціальній групі. Території, які роблять більший внесок в економіку всієї країни, могли б розраховувати на одержання більшої, ніж інші, частки національного багатства. Базуючись на принципах соціальної справедливості та їх територіальних проявах, всі люди, які проживають у різних частинах країни, повинні мати рівне право задовольняти свої нагальні потреби – освіту, охорону здоров'я та інше, незалежно від вартості цих послуг.

Зменшення нерівності у доступі послуг на принципах справедливості передбачає застосування комплексної соціальної політики, яка повинна ґрунтуватися на скороченні бідності в усіх її проявах та згладжуванні невинуватених відмінностей в якості життя громадян. Це означає, що технологія реалізації такої політики повинна будуватися на системі соціальних нормативів різного рівня, що характеризують мінімальні порогові значення споживання послуг, а також якісні оцінки добробуту громадян, які визначають ступінь розвитку людського потенціалу. Таким чином, сучасна соціальна політика має дедалі більше зосереджуватися не на допомозі вразливим групам населення, а виходити на рівень захищеності життєво важливих інтересів індивідуума, сім'ї та суспільства. Сьогодні вже методологічно неприпустимо зводити характер соціальної політики до стану соціальної допомоги. Якщо не створювати належних умов для різних верств і груп населення з метою реалізації і нарощування свого життєвого потенціалу, в країні буде посилюватися нерівність і зростати неоднорідність суспільства. Це означає, що імперативом соціальної політики має стати виконання двоєдиного завдання: поліпшення життєвого рівня широких верств населення і вирішення найгостріших соціальних проблем.

Зважаючи на спектр факторів-генераторів, сукупність територіальних аспектів соціальної нерівності в мезо- й макровимірах (а саме на рівні крупних регіонів та держави в цілому), вони є доволі стійкими до коригування, потребуючи системних довготривалих заходів щодо їх пом'якшення та подолання. Поряд із цим діяльність щодо усунення мікрорівневих факторів соціальної нерівності можна визнати потенційно найбільш динамічною, оскільки вона значною мірою пов'язана з активністю локальних територіальних громад, консолідованих певними етнонаціональними і культурно-релігійними ідеями, що реалізуються у продуктивній підприємницькій активності, соціальній відповідальності місцевих органів влади і бізнесу.

Питання щодо необхідності того, щоб нерівність мала місце в суспільстві та її допустимих меж традиційно є одним з найбільш дискусійних як з точки зору філософських поглядів на справедливість, так і в контексті практичних питань розробки державної політики. Ця проблема стає особливо актуальною в період трансформаційних процесів у суспільстві, коли кардинально змінюються пріоритети державної політики. В більшості думок вітчизняні та зарубіжні вчені дотримуються одностайної думки, що нерівність у доступі благ та послуг в суспільстві спричиняє руйнівні процеси та перешкоджає розвитку самої соціально-економічної системи.

Сьогодні розглядається безліч форм та проявів нерівності, які можуть стосуватися окремих сфер життєдіяльності людини чи суспільства, певних соціальних страт чи прошарків населення, територіальних одиниць чи значних за розміром просторових осередків. З плином часу з'являються нові форми та прояви нерівності, наприклад, нерівність у доступі послуг.

У загальному розумінні нерівність характеризує нерівномірний розподіл обмежених ресурсів, отже, вона завжди буде з'являтися у доступі до тих ресурсів, які за різних обставин стають обмеженими. Таким чином, чим більше обмеженими є ресурси в суспільстві, особливо ресурси для задоволення базових потреб людини, тим більше проявів нерівності ми можемо спостерігати у різних площинах – від статусних характеристик до просторових. І чим більше цих проявів, тим складніше знайти порозуміння в суспільстві задля руху в напрямі прогресу.

Поняття рівних можливостей, в свою чергу, пов'язане з розумінням справедливості, частіше використовується в контексті справедливого розподілу ресурсів або економічно обгрунтованої нерівності між людьми. Рівність не є необхідною та достатньою умовою для справедливості: різні особистісні здібності та переваги дають різні результати діяльності, навіть, за однакових можливостей та ступеня доступу до ресурсів. Отже, люди, які на етапі виходу в самостійне життя мають приблизно однаковий потенціал (стан здоров'я, рівень освіти, успадкований статус та інше), по-різному його реалізують внаслідок індивідуальних особливостей (характеру, звичок, здібностей тощо), а також і під впливом випадку, везіння, інших незалежних від людини обставин. Отже, забезпечення рівних можливостей у вигляді максимально рівних життєвих шансів задля отримання потенціалу для подальшого розвитку не гарантує рівності, а навпаки, дає кожній людині можливість проявити себе повною мірою [8, с. 28].

Соціальна справедливість у сфері економіки – це відповідність економічних відносин тим уявленням, потребам та інтересам, які домінують у певному суспільстві щодо можливості користування життєво необхідними благами. У різні часи вважався справедливим розподіл благ в залежності від різних критеріїв: за походженням, громадським і майновим станом, кількістю вкладеної праці, складом сім'ї і т. ін.

У ринковій економіці соціальна справедливість реалізується головним чином через перерозподіл доходів між різними групами населення, надання соціальних гарантій, створення рівних стартових умов для всіх верств населення. Отже, соціальна нерівність проявляється в суспільних відносинах з приводу:

- задоволення життєвих потреб людей, створення умов життєдіяльності визнаних суспільно необхідними (зокрема в аспектах надання доступу до конкурентоспроможної професійної освіти, спеціалізованої медичної допомоги, джерел інформації, духовних та історико-культурних надбань, забезпечення житлом низько- і середньодохідних верств);

- соціального статусу суб'єктів суспільних взаємодій, що, в тому числі, визначає можливості задоволення життєвих потреб і способи життєдіяльності (на засадах прийнятних можливостей і засобів асиміляції в спільнотах, видів і механізмів економічної діяльності та співпраці).

З другого боку, масштаби та динаміку процесів соціальної стратифікації за характеристиками рівня задоволення суспільно необхідних і приватних потреб населення можна також розглядати як фактори просторової організації виробництва, внутрішньо- й міждержавної та транскордонної регіоналізації, зважаючи на їх безпосередній вплив на якість загальних умов суспільного відтворення через формування соціогуманітарних та інноваційних факторів і стимулів зростання.

Руйнівні процеси соціальної інфраструктури в нашій країні пов'язані в основному з майже постійним ігноруванням державою розвитком соціального довкілля в країні, відсутністю виваженої державної політики стосовно фінансових надходжень до місцевих бюджетів. Відтак, доступність населення до послуг соціального спрямування з року в рік постійно знижується, також погіршується їх асортимент та якість. Наприклад, незаперечним є той факт, що сьогодні у 46,5% загальної кількості сіл відсутній обов'язковий для кожного села фельдшерський (фельдшерсько-акушерський) пункт, лише 31,2% сіл забезпечені дитячими установами, 48,7% – школами, 57,8% – закладами культури клубного типу. У переважній частині сільської поселенської мережі не вирішуються проблеми розвитку житлово-комунального господарства, його інженерного забезпечення та благоустрою.

Особливе місце серед різних видів нерівності займає економічна нерівність, під якою варто розуміти відмінність між людьми та окремими групами людей за величиною одержуваних ними доходів й накопиченого майна. Багато в чому саме економічна нерівність зумовлює й інші види соціальної нерівності, так як в умовах ринкової економіки, саме доходи є найважливішим фактором доступу до якісних соціальних послуг.

Природа економічної нерівності досить різноманітна. Але в цілому, причини, внаслідок яких вона виникає, можна поділити на дві групи:

- 1) особистісні особливості людей, які дають можливість отримати той чи інший рівень доходу;
- 2) особливості розподілу національного багатства, що обумовлюють різний доступ до нього окремих категорій населення.

При цьому превалює думка, що більш рівномірний розподіл «багатства» швидше сприяє людському розвитку, ніж перешкоджає йому. Зокрема, закон «спадної корисності доходу» пояснює, чому більш егалітарний розподіл дає більший ефект для людського розвитку і прогресу бідних верств населення (питома віддача (ефективність) від приросту доходу для здоров'я та освіти високозабезпечених верств населення нижче, ніж віддача від такого ж приросту доходу для бідних верств населення).

Таким чином, спостерігається кореляція між нерівністю та:

- здоров'ям (в країнах з високим рівнем нерівності очікувана тривалість життя при народженні істотно нижче, ніж у країнах, де доходи розподіляються

більш рівномірно. Також, сильна кореляційна залежність спостерігається між нерівністю і материнської та дитячої смертністю);

- освітою (доступ до освіти і, відповідно, загальний рівень освіти населення тим нижче, чим вище рівень нерівності в розподілі доходів).

Крім того, емпірично доведено, що економічне зростання в основному нейтральне по відношенню до розподілу (нерівності) і має негативну кореляцію з рівнем бідності (економічне зростання на 1% здатне привести до зниження рівня бідності на 2,4 процентних пункта) [125]. При цьому скорочення нерівності на тлі економічного зростання призводить до прискореного зниження бідності.

Україна має істотні диспропорції у розвитку галузей соціальної інфраструктури серед її регіонів. Так, кількість дошкільних закладів у період 2000-2013 років у середньому в Україні залишилась практично незмінною, тоді як окремі регіони мали протилежні тенденції розвитку. Позитивна динаміка в основному була властива західним та південним регіонам, а негативна – північно-східним та центральним, зокрема Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській, Полтавській, Сумській, Харківській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській. При цьому найменші показники кількості дошкільних закладів стабільно демонструвала Івано-Франківська область, де різниця із середньоукраїнським показником становила 1,8 рази.

Коефіцієнти варіації свідчать про наявність високого рівня регіональних диспропорцій та мають слабку тенденцію до зростання, розмах варіації впродовж десяти років також незначно збільшився (на 8,1%), що дає підстави визначити тип регіонального розвитку за даним показником як асиметричний.

Охоплення дітей дошкільними закладами загалом в Україні у 2013 р. збільшилось на 40,0% до рівня 2000 р., позитивну динаміку за цим показником демонстрували усі без виключення регіони. Однак аналіз цієї динаміки свідчить про помітне відставання західних областей від решти регіонів України. Зокрема, рівень охоплення дітей дошкільними закладами впродовж аналізованого періоду був найнижчим в Івано-Франківській області – від 20,0 до 36,0% до кількості дітей відповідного віку, тобто дошкільні заклади у 2000 році тут відвідувала лише кожна п'ята дитина, а в 2013 – кожна третя.

Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, як і кількість дошкільних закладів, в Україні загалом має стабільний рівень – починаючи з 2001 року середньоукраїнський показник залишається незмінним (4,6 заклади на 10 тис. населення). Більшість регіонів у цей період продемонстрували незначне зростання аналізованого показника, і лише на Волині, у Полтавській та Рівненській областях він дещо зменшився. Згідно з отриманими коефіцієнтами варіації рівень регіональних диспропорцій за цим показником є високим, розмах варіації залишився практично незмінним, а тип регіонального розвитку є симетричним – зменшення коефіцієнта варіації у 2013 році до рівня 2000 року склало 0,89-0,95%.

Чисельність учнів загальноосвітніх навчальних закладів в аналізованому періоді стабільно зменшувалась, що пов'язано, передусім, з такою демографічною характеристикою, як режим відтворення населення. Внаслідок цього загальне зниження показника склало 36,5%, а найкращим він був у тих областях, де традиційно показники народжуваності та природного приросту населення є вищими у порівнянні з рештою регіонів України – Закарпатській і Рівненській областях. Найнижчі показники чисельності учнів упродовж усіх семи років реєструвались у промислових регіонах північного сходу України (Донецькій, Луганській, Харківській областях), а також м. Києві та м. Севастополь.

Кількість професійно-технічних навчальних закладів доповнює загальну картину стабільності даної (кількісної) групи показників розвитку сфери освіти в Україні. Як і кількість дошкільних та загальноосвітніх закладів, вона залишалася практично незмінною і мала незначне зростання в межах 0,2 заклади на 100 тис. населення. При цьому найнижчим даний показник є в м. Києві та Київській області – в 1,8 рази менше, ніж у середньому по Україні. Найбільша кількість професійно-технічних навчальних закладів впродовж 2000-2013 рр. припадала на Луганську область, відтак логічним є те, що найбільша чисельність учнів, слухачів професійно-технічних навчальних закладів серед регіонів України також зареєстрована у цій області. Динаміка середньоукраїнського показника свідчить про практично незмінний його рівень у досліджуваному періоді. Втім, аналіз динаміки по окремих регіонах свідчить про те, що загалом чисельність учнів професійно-технічних навчальних закладів мала тенденцію до зменшення у таких промислових областях як Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Харківська, м. Київ, окремих центральних і західних регіонах, у той час як решта областей її збільшували.

Кількість вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації в середньому в Україні впродовж 2000-2013 рр. залишилися на одному рівні, хоча приблизно дві третини регіонів демонстрували незначне збільшення даного показника. Найвищим він був традиційно у м. Києві, де зафіксовано перевищення середньоукраїнського рівня більше, ніж у два рази. Чисельність студентів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації впродовж 2000-2013 рр. стрімко зростала як у середньому в Україні (в 1,5 рази), так і в усіх її регіонах, що пов'язано передусім із загальною тенденцією до збільшення у суспільстві мотивації до отримання вищої освіти як необхідної передумови достойного працевлаштування. Темпи зростання чисельності студентів традиційно є найбільшими у м. Києві. Хоча розмах варіації за аналізованими показниками залишався практично незмінним, коефіцієнти варіації однак збільшувалися – на 1,67% для всіх регіонів України та на 3,82% без урахування м. Києва. Загалом м. Київ має значний вплив на характер регіонального розвитку за показником кількості та чисельності студентів вищих навчальних закладів.

Протягом останніх десятиліть ресурсний потенціал системи охорони

здоров'я зазнав суттєвих змін. Динаміка розвитку закладів охорони здоров'я мала тенденцію до постійного скорочення лікарняних закладів поряд із збільшенням кількості амбулаторно-поліклінічних. Так, за попереднє десятиріччя кількість лікарняних закладів загалом по країні зменшилась на 25,6%. Лідерами за темпами скорочення були Сумська, Чернігівська та Житомирська області – 48,8%, 54,3 та 57,4% відповідно. Сталими залишились позиції таких регіонів, як міста Севастополь та Київ. Стосовно амбулаторно-поліклінічної ланки, то майже всі регіони, окрім міст Києва та Севастополя, Одеської, Черкаської, Дніпропетровської і Чернігівської областей (зниження показника з 18,6 до 3,2%), мали позитивні показники розвитку.

Значна неоднорідність спостерігається за територіальним розподілом обороту роздрібної торгівлі. Найбільшу питому вагу мають м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Одеська області, найменшу – Чернівецька, Тернопільська, Кіровоградська, Чернігівська області.

За кількістю площі житла, введеного в експлуатацію у 2013 році порівняно з попереднім, лідирують – м. Київ, АР Крим, Рівненська, Одеська, Закарпатська області. Відстають за цим показником відносно попереднього року – Чернівецька, Тернопільська, Запорізька, Луганська і Хмельницька області. Заборгованість населення за житлово-комунальні послуги має найбільший темп росту у Рівненській, Кіровоградській, Житомирській, Івано-Франківській, Сумській областях. Не мають росту заборгованості відносно попереднього року м. Севастополь, Чернівецька та Одеська області.

Якщо на території м. Києва і Київщини, Автономної Республіки Крим і м. Севастополя населенню в 2013 р. було реалізовано платних послуг на 12595,0-1422,0 грн (при 1780,0 грн у цілому по країні), то в Тернопільській, Хмельницькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Кіровоградській, Івано-Франківській, Рівненській, Чернівецькій, Чернігівській, Вінницькій, Волинській, Херсонській, Полтавській, Сумській, Миколаївській, Черкаській областях цей показник сягав лише 475,0-782,0 грн (26,7-43,9% середньоукраїнського).

Таким чином, аналіз основних показників розвитку соціальної інфраструктури регіонів України свідчить, що найбільш наочно нерівність проявляється в таких проблемах. По-перше, спостерігається величезна поляризація в рівні та якості життя населення України, жителів різних регіонів і типів поселень. У зв'язку з цим подолання нерівності у доступі послуг соціальної інфраструктури на принципах соціальної справедливості є найважливішим напрямом реалізації державної соціально-економічної політики. По-друге, особливу занепокоєність викликає деградація сільської місцевості як середовища проживання, яка обумовлюється низькими доходами населення і незадовільним станом об'єктів соціальної інфраструктури.

Однією з найбільш помітних ознак української незалежності стала нерівність між мешканцями різних за розміром населених пунктів, насамперед, у доступі до послуг соціальної сфери. За радянської доби існувала налагоджена

мережа соціальної інфраструктури, яка хоча і мала цілу низку функціональних проблем, проте гарантувала надання при потребі кожному громадянину необхідних послуг. Впродовж років незалежності постійний дефіцит бюджетних ресурсів та практично повна відсутність фінансування на підтримання інфраструктурних об'єктів призвели до занепаду та повної деградації соціальної сфери малих населених пунктів. І якщо в надмалих населених пунктах сільської місцевості вже триває процес масового вибуття з експлуатації медичних, освітніх та культурно-побутових об'єктів, то в населених пунктах районного та обласного значення цей процес може розпочатися будь-якої миті.

Отже, проблема обмеженого доступу до послуг соціальної інфраструктури в частині територіальної компоненти рік від року поглиблюється, і без вирішення принципових питань утримання інфраструктурних об'єктів (насамперед, в населених пунктах, що фінансуються за залишковою схемою), проблема доступності послуг для населення може набути катастрофічних рис.

Взагалі нерівність у доступі до базових послуг соціальної сфери та інфраструктурних об'єктів має чітко виражену територіальну залежність: зі зменшенням розміру населеного пункту звужуються можливості, обмежується свобода вибору, знижується якість послуг. Сільські жителі значно частіше потерпають від позбавлення можливості отримати медичні, освітні та інші види послуг, до того ж, як правило, ці послуги значно поступаються за якістю послугам у містах. Оскільки мова йде про різні можливості доступу, які в основному прив'язані до розподілу суспільних ресурсів, то поселенську нерівність можна прирівняти до соціальної несправедливості. Недостатнє забезпечення малих населених пунктів, насамперед сіл, інфраструктурними об'єктами мала б компенсувати розвинена мережа якісних доріг та регулярне транспортне сполучення з більшими за розміром населеними пунктами. Однак, за останні десятиріччя ця проблема не тільки не вирішувалася, а й дедалі загострювалася.

Так, за даними обстеження умов життя домогосподарств, у 2013 р. серед сільських домогосподарств [126; 127].

- кожне четверте потерпало від відсутності поблизу житла будь-якої медичної установи чи аптеки;
- майже половина була позбавлена послуг швидкої медичної допомоги;
- більше чверті мали позбавлення внаслідок відсутності регулярного щоденного транспортного сполучення із населеним пунктом з більш розвинутою інфраструктурою;
- кожне друге потерпало від незабезпеченості населеного пункту закладами, що надають побутові послуги, кожне шосте – від відсутності поблизу житла об'єктів роздрібної торгівлі.

Однією з основних причин обмеженого доступу населення до базових послуг соціальної сфери, поряд з територіальними проблемами, є фінансова

неспроможність домогосподарств. Комерціалізація даних сфер, особливо в частині медичних послуг та послуг дошкільної освіти, призвела до необхідності вибору між державними установами (з низькою платою, не завжди якісними послугами та обмеженим доступом до деяких з них) та приватними закладами (з надвисокими розцінками та орієнтацією виключно на заможні верстви населення).

Створення цінової прірви між державними та приватними установами сприяло поглибленню нерівності у доступі до базових послуг соціальної сфери та прогрішенню якості послуг, які надають державні установи, оскільки основна частина населення була вимушена звертатися до державних лікарень та дитсадків, і задля покращення лікування, догляду, сервісу або отримання місця здійснювати неформальні платежі. Результатом такої ситуації став несправедливий, неефективний та соціально необґрунтований розподіл обмежених суспільних благ між різними групами населення, оскільки послуги державних закладів, які декларативно є безоплатними і доступними для всіх, насправді можуть отримати далеко не всі та не за однакових умов.

Загальна доступність та безоплатність середньої освіти і часткова безоплатність професійної є позитивною ознакою сьогодення. Те, що вдалося зберегти від старої системи і розвинути вже за роки незалежності, дає змогу країні обіймати достойні місця у міжнародних рейтингах щодо освіченості населення. Проте нагальною залишається проблема доступності якісної середньої освіти, незалежно від місця проживання та рівня доходів домогосподарств.

Саме якісні характеристики освітніх послуг сьогодні є ключовим моментом нерівності. Зі зменшенням розміру населеного пункту звужуються можливості навчальної бази та забезпечення викладачами з усіх дисциплін, особливо стосовно сільської місцевості, однак і в великих містах подекуди рівень викладання є наднизьким. Нижча якість середньої освіти (як через низький рівень викладання, так і через нестаток коштів на додаткові заняття з викладачами) поляризує суспільство, створюючи кращі шанси для одних і безвихідь для інших. Дитина, яка не мала змоги, в тому числі через брак коштів, отримати достатні знання для вступу у ВНЗ на безоплатних умовах, не зможе здобути бажану освіту на умовах контракту, а отже, втратить життєві шанси.

Неабияке значення для підвищення соціального статусу та життєвих шансів має працевлаштування молоді, та й воно сьогодні значною мірою залежить від статусних характеристик батьків, інших родичів та знайомих. Ситуація, коли шанс вигідного працевлаштування з'являється незалежно від рейтингу закінченого навчального закладу та індивідуальних якостей претендента, може кваліфікуватися як існування вагомий компоненти стихійної соціальної диференціації або значних економічно необґрунтованих впливів на формування нерівності.

Таким чином, нерівність в українському суспільстві має численні прояви і формується переважно за рахунок економічних чинників, проте принциповий

характер мають психологічні настанови суспільства та впливових соціальних страт, які сприяють або не протидіють крайнім (дискримінаційним) проявам різних форм нерівності. Усунути надмірну нерівність в сучасному українському суспільстві – означає максимально урівняти шанси всіх людей на власний розвиток шляхом розширення можливостей доступу населення, насамперед соціально вразливих його груп, до суспільних благ та якісних послуг соціальної сфери, а також консолідації суспільства на шляху до усунення всіх форм дискримінації. Виходячи з необхідності розробки виважених рекомендацій для політики, доцільно основний акцент зосередити на забезпеченні рівного доступу до ресурсів та послуг соціальної сфери для різних груп населення та різних територій.

6.2. Розвиток соціального менеджменту

В усьому світі, і Україна не є винятком, сфера послуг вже давно не просто є лідером щодо створення доданої вартості в економіці, але багато в чому визначає весь характер функціонування як світового господарства, так і окремих країн і регіонів. Без збалансованого розвитку сфери послуг, особливо її високотехнологічних галузей, неможливим вважається досягнення сталого розвитку в жодній національній економіці, навіть за наявності в ній конкурентоспроможної промисловості. Пріоритетними напрямками та механізмами цих трансформацій є розвиток людського капіталу, формування якого забезпечується діяльністю закладів і установ соціальної інфраструктури.

У багатьох розвинутих європейських країнах уже створена так звана сервісна економіка, заснована на розвитку галузей інфраструктури, куди спрямовано значний фінансовий, людський, інтелектуальний капітал. Найбільш швидко розвиваються високотехнологічні сектори сфери послуг, які складають основу так званої «економіки знань», але і її традиційні галузі (освіта, охорона здоров'я, транспорт і зв'язок) стають осередками наукоємних технологій. Установи та заклади цих секторів і галузей економіки повністю або частково входять до національної інноваційної системи, створюючи її підсистеми, формуючи її структуру. Отже, галузі інфраструктурного комплексу утворюють «фундамент» сучасних інноваційних систем «нової економіки», її системоутворюючий сектор [128, с. 416].

Інноваційний розвиток, який відбувається в результаті не тільки науково-технічного, але й соціального прогресу, полягає в суттєвих якісних змінах у соціальній сфері: соціальних відносинах, соціальних інститутах, соціальній інфраструктурі. Тому неможливо здійснити інноваційний прорив, не враховуючи соціокультурних основ економіки і суспільства. В інноваційний процес обов'язково входять організаційно-економічні, соціокультурні умови нововведень, адже він передбачає певну взаємодію різних закладів, установ, організацій, навчання й підготовку спеціалістів, розробку систем мотивації, створення нових ціннісних пріоритетів, соціальних і економічних інститутів,

заснованих на цих цінностях. Усі ці функції в суспільстві покладені саме на соціальну інфраструктуру.

Традиційна система надання послуг, заснована на екстенсивному нарощуванні їх обсягів (кількості лікарів, ліжок, місць в осередках культури, торговельних закладів тощо) уже вичерпала себе. Перехід соціальної інфраструктури до нового якісного стану визначає об'єктивну необхідність активізації інноваційної діяльності, а нагромадження інноваційної складової у її галузях є важливим чинником розвитку людського капіталу. Це зумовлює актуальність і важливість дослідження інноваційних процесів, що відбуваються у вітчизняній соціальній інфраструктурі, визначення специфіки інновацій у її галузях, у тому числі й соціальних інновацій, обґрунтування науково-методологічних засад оцінювання інноваційної складової в соціальній інфраструктурі.

Огляд методик оцінки та порівняльного аналізу рівня інноваційного потенціалу країн, регіонів або окремих сфер економічної діяльності (рейтингове оцінювання Global Innovation Index, INSEAD Global Innovation Index – GII, методики Комісії європейських спільнот, американського наукового фонду – NCF, ОЕСР, ВЕФ) наочно демонструє, що суто технічні інновації розглядаються лише як частина загального інноваційного процесу і вони не можуть бути успішними поза інноваціями в культурній і соціальній сфері. Соціальна інфраструктура є водночас важливим чинником активізації інноваційних процесів і зростання конкурентоспроможності України та її регіонів через такі причини:

- частина галузей і видів діяльності соціальної інфраструктури є одночасно і частиною інноваційної інфраструктури, це освітні, інформаційно-комунікативні, громадські, культурні організації, установи, асоціації;
- значна кількість закладів і установ соціальної інфраструктури знаходиться в державній і комунальній власності, фінансується з бюджету, що забезпечує можливість безпосереднього впливу з боку влади різного рівня на їх інноваційну діяльність (через бюджетне фінансування, адміністрування тощо);
- показники стану соціальної інфраструктури входять в усі міжнародні рейтинги – міжнародні зіставлення індексу людського розвитку, індексу конкурентоспроможності, індексів інноваційного розвитку, мережної готовності тощо, за якими оцінюють Україну;
- галузі соціальної інфраструктури суттєво впливають на створення і збереження людського та соціального капіталів як головних важелів інноваційного розвитку країни.

У сучасних умовах процес формування управлінської культури, управлінських знань повинен бути спрямований на задоволення соціальних потреб суспільства та постійне підвищення якості життя населення. Такий стиль управління став нормою в цивілізованих країнах з ринковою економікою.

При розв'язанні будь-якого питання суспільного розвитку завжди присутня соціальна складова. Особливо це відноситься до питань, які повинні вирішуватись під час трансформації суспільного устрою: зниження соціальної диференціації, скорочення бідності, покращення якості життя населення та ін. Саме тому все частіш у науковій літературі зустрічаються публікації, у яких соціальна політика асоціюється виключно з проблемами соціального захисту населення. Таке звуження даного поняття навряд чи продуктивне, оскільки концепція соціальної держави передбачає не лише забезпечення владою мінімально гідного рівня життя для тих категорій населення, які з різних причин не в змозі самостійно пристосуватись до ринкових умов. Слушною є думка Мельника С.І., що в самому повному розумінні "соціальність" держави означає її відповідальність за відтворення соціальної солідарності, готовність та спроможність впливати на соціальну структуру суспільства таким чином, щоб конфігурація цієї структури не виводила суспільство із зони стабільності – навіть за умови, коли дії влади формально не відповідають класичній моделі правової держави [129].

В управлінні соціально-економічними системами сформувався наступний тезис: висока якість життя населення – не тільки мета суспільного розвитку, а й сучасний механізм отримання високої якості й надійності продукції, ефективного вирішення економічних проблем. Тому, в управлінській практиці задаються соціальні пріоритети, розробляються соціальні технології (інформаційна, організаційна, адміністративна, нормативно-правова).

В сучасних умовах становлення і розвитку соціального менеджменту спостерігаються тривожні тенденції, що загрожують руйнуванню людини як особистості, його зв'язків з суспільством, збіднінням його духовності і культури. До їх числа слід віднести:

- відбуваються планетарні зміни в природному середовищі (швидке скорочення біологічного різноманіття, наростання «парникового ефекту» і, як наслідок, зміна клімату, виснаження озонового шару, скорочення площі лісів і деградація ґрунтів, забруднення ґрунтів, води і атмосфери токсичними відходами людської діяльності);

- різке зростання соціальної диференціації, як між різними країнами, так і всередині окремих країн, що в поєднанні з боротьбою за ресурси призводить до поточних локальних конфліктів і несе в собі високу загрозу глобального потрясіння;

- швидке зростання чисельності населення Землі при скороченні ресурсних можливостей планети;

- нераціональне використання не відновлювальних природних ресурсів.

У підсумку, зростає суперечність між особистістю та суспільством – одна з головних причин розбалансованості, що в майбутньому може призвести до соціальних вибухів і катастроф. Поглиблення цього протиріччя веде до

деградації особистості, зміцненню хибних цінностей в духовному світі, що і є причиною антисоціальної поведінки.

Причинами розбалансованості соціального простору також є:

- нерозвиненість економічних структур, які оточують людину;
- порушення соціальних пріоритетів та неадекватність засобів соціального захисту;
- характер політичної організації суспільства, який не здатен забезпечити демократичні методи вирішення суспільних проблем;
- низький духовний потенціал та недостатня управлінська культура суб'єктів господарювання, що нівелює інноваційні методи в нормальному механізмі функціонування суспільства.

За роки незалежності в Україні можна спостерігати неоднакову ступінь адаптації регіонів до нових ринкових умов при значному зменшенні обсягів державної підтримки. Посилилися відмінності між регіонами і за розміром фінансування соціальних витрат з державного бюджету і бюджетів інших рівнів, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій у забезпеченні населення соціальною допомогою, послугами освіти, охорони здоров'я, культури. У цілому, збільшилися розбіжності у забезпеченості регіонів об'єктами соціальної інфраструктури. Надмірні відмінності в якості життя населення центру і периферії, фінансово благополучних і депресивних регіонів сприймаються суспільством як порушення принципів соціальної справедливості. Не завжди дотримується пропорційність у рівні економічного потенціалу і соціального розвитку регіонів, що є важливим критерієм розумної регіональної політики [130].

В процесі формування соціальної держави в Україні поступово відпрацьовуються та закріплюються основні форми державного втручання у формування соціального потенціалу окремих територій – правове та фінансове регулювання, перерозподіл суспільних ресурсів, виробництво соціальних послуг. Однак, зміна акценту у формуванні соціальної політики з державного рівня на територіальний не означає виключення держави зі сфери регулювання соціальних процесів, які відбуваються в окремих територіях. Так, на державному рівні продовжують інституціоналізуватися способи та механізми регулювання соціальних відносин, серед яких: перерозподіл та регулювання доходів; регулювання зайнятості та безробіття; підтримка приватної ініціативи та малого підприємництва; розвиток обов'язкового соціального страхування, систем соціального забезпечення та допомоги непрацездатним, систем пенсійного забезпечення, державних систем освіти та охорони здоров'я.

Однак, необхідно враховувати й деякі особливості функціонування підсистем та елементів соціальної інфраструктури. По-перше, характерним для галузей соціальної інфраструктури є територіальна локалізація споживання послуг, тобто соціальна інфраструктура прив'язана до певної території. Життєздатність соціально-економічного середовища багато в чому залежить від

рівня розвитку та надійності соціальної інфраструктури. Вона формується й функціонує як складова господарського комплексу. В свою чергу, господарський комплекс як самовідтворювана система складається з безлічі галузей і підгалузей економіки, які взаємодіють вертикально та горизонтально між внутрішніми і зовнішніми системами й підсистемами в процесі суспільного відтворення.

У конкретних умовах кожного регіону країни об'єкти різних ланок соціальної інфраструктури утворюють функціональні блоки: а) дошкільні установи, освіта, наука; б) охорона здоров'я, спорт, туризм, охорона навколишнього середовища; в) житлове господарство, комунальне і побутове обслуговування; г) роздрібна торгівля, громадське харчування; д) побутові комунікації, громадський транспорт, засоби зв'язку та ін. Незважаючи на це, основним джерелом інвестицій в соціальну інфраструктуру на місцях залишається обласний бюджет.

По-друге, аналіз динаміки та тенденцій свідчить, що розвиток інфраструктури має свою специфічну циклічність, що відрізняється від циклічності формування структурних елементів. Ці інфраструктурні цикли (інфрацикли) за своїми фазовими характеристикам, частоті та амплітуді розходяться за часом з динамікою характеристик циклів структуроутворюючих елементів. Іноді вони можуть збігатися по фазах і накладатися один на одного, але це лише окремих випадок, який може спостерігатися тільки на «коротких» хвилях розвитку досліджуваних систем. Крім того, самі по собі інфрацикли кардинально відрізняються в залежності від видів й підвидів інфраструктури (виробнича, соціальна, інституціональна, інформаційна, екологічна та ін.) та від індивідуальних характеристик кожної з досліджуваних систем. Тому пропорції структурних елементів у соціальній інфраструктурі країни можуть бути визначені тільки у випадку чітко індивідуального методичного підходу до конкретної досліджуваної господарської системи з урахуванням тих видів інфраструктури й структурних елементів, які характерні для соціально-економічної системи країни.

Третьою особливістю розвитку соціальної інфраструктури в останні роки є зростаюча потреба населення в інформаційному забезпеченні. Особливу динамічність у задоволенні даних потреб несе в собі становлення і функціонування матеріально-речових елементів, що забезпечують доступ в глобальні комп'ютерні мережі. Володіючи значними можливостями в різних областях, нові системи комунікацій, що ґрунтуються на сучасних інформаційних технологіях, мають перспективи, рівних яким людське суспільство не знало. Крім того, нові технології мають великий вплив на розвиток інфраструктури систем мобільного телефонного зв'язку, теле- і радіомовлення.

По-четверте, за роки незалежності в Україні в процесі приватизації великі промислові підприємства відмовилися від підтримки та розвитку збиткової «соціалки». У радянський період соціальна інфраструктура переважно

створювалася як складова частина існуючої матеріальної бази великих державних підприємств. У сукупності вони представляли єдині соціально-виробничі комплекси. Частина інфраструктури, яка не входить до складу підприємств (школи, лікарні, підприємства споживкооперації), у своїй господарській діяльності була залежна від них, оскільки користувалася їх інженерними мережами, транспортом, продукцією і т.д. Докорінно змінилася ситуація в ході приватизації та реорганізації господарюючих суб'єктів, положеннями про проведення яких передбачалося виділення інфраструктури та її передача в муніципальну власність. Підприємства перестали фінансувати дитячі табори, бази відпочинку, дитячі садки, їдальні, профілакторії, внаслідок передачі цих повноважень бюджетам різних рівнів.

У зв'язку з цим можна визначити ще одну, п'яту, особливість соціальної інфраструктури України, яка відповідає загальносвітовим тенденціям міжбюджетних відносин. В останні роки намітилася тенденція передачі багатьох функцій і соціальних зобов'язань держави з регіонального на місцевий рівень.

Ще один найважливіший аспект виробничої діяльності людини – формування і розвиток на підприємствах об'єктів соціальної інфраструктури з метою підвищення їх продуктивності праці, орієнтацію на охорону здоров'я та поліпшення виробничого й соціокультурного середовища. Працівник значну частину свого життя проводить на виробництві, а тому створення умов для підтримки його здоров'я, відпочинку, надання соціальних послуг, відображають його як виробничі, так і особисті інтереси.

При всіх позитивних сторонах створення та розвитку інфраструктури в регіонах України, суттєве зауваження викликає висока капіталомісткість інфраструктурних об'єктів. При цьому значна частина інфраструктурних споруд, зокрема об'єктів соціальної інфраструктури, можуть бути збитковими. А об'єкти виробничої інфраструктури можуть значний час не виходити на рівень окупності, особливо в період до введення в експлуатацію основних виробничих потужностей, побудованих на розглянутих інфраструктурних спорудах.

У зв'язку з цим особливим завданням у напрямку модернізації та розвитку соціально-економічної інфраструктури країни є пошук джерел фінансування будівництва і функціонування об'єктів інфраструктури. Поширеною в усьому світі практикою є державне фінансування будівництва інфраструктурних споруд, і використання їх державними або «громадськими» організаціями. Однак без залучення коштів приватних інвесторів тут обійтися неможливо.

Однак аналіз обсягів інвестицій та реалізації проектів ДПП в державі свідчить про вкрай низьку зацікавленість інвесторів об'єктами соціальної інфраструктури. Так, за період 1992-2012 рр. найбільшу кількість проектів ДПП в Україні було реалізовано в галузі енергетики загальною інвестиційною вартістю 2299,34 млн дол. США, що складає 16,2% усіх інвестиційних зобов'язань. Найпривабливішим сектором для проектів стали телекомунікації,

кількість проектів у цьому секторі склала 14 при загальній вартості інвестиційних зобов'язань 11529,51 млн дол. США (81,4%). А ось у сфері водопостачання та водовідведення було укладено всього 2 договори на суму 202,0 млн дол. США, а у сфері транспорту – 1 договір вартістю 130,0 млн дол. США.

Таблиця 6.1

**Проекти ДПП в Україні за галузями в 1992-2012 рр., за оцінкою
Світового банку**

Сфера реалізації проекту	Кількість проектів, одиниць	Обсяг інвестицій, млн дол. США
Енергетика	41	2299,34
Телекомунікації	14	11529,518
Транспорт	1	130,0
Водопостачання та каналізація	2	202,0
Всього	58	14160,858

Джерело: PPI Project Database [Електронний ресурс] / World Bank and PPIAF. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org> [131].

На умови перетворення ресурсних факторів на показники інноваційної активності суттєво впливає інституційне середовище – належність до ринкового або до неринкового секторів соціальної інфраструктури. У сфері соціальної інфраструктури переважає неринковий сектор, який характеризується несприятливими умовами для інноваційної діяльності. Крім того, більшість галузей соціальної інфраструктури слід віднести до низькотехнологічного сектору економіки і в них інноваційні процеси здебільшого мають нетехнологічний характер.

В Україні, як і в розвинутих економіках, склалася певна модель взаємозв'язку низькотехнологічного сектору, який відіграє роль посередника між високотехнологічним сектором і споживачами послуг. У низькотехнологічному секторі найбільшою мірою задіяні ринкові джерела активізації інноваційної діяльності, а дія ринкових факторів і відповідний взаємозв'язок секторів тим більші, чим більш конкурентним є середовище надання послуг. Тому державна інноваційна політика має бути спрямована на розвиток конкурентного середовища.

Низькотехнологічний сектор економіки складають галузі, продукція або послуги яких значною мірою засновані на так званих “зрілих” технологіях, на відміну від “нових” технологій у високотехнологічному секторі. До них належать майже всі галузі соціальної інфраструктури – торгівля, транспорт, послуги з ремонту, охорона здоров'я, шкільна, дошкільна та позашкільна освіта, значна частина колективних і індивідуальних, побутових послуг, витрати на НДДКР в яких не перевищують й 1%, а найчастіше становлять 0,01-0,07%.

Підприємства, «скидаючи соціальку», не в змозі на належному рівні компенсувати своїм працівникам купівлю путівок в зазначені установи, а самі

працівники через низькі зарплати не можуть собі дозволити цю «розкіш». З іншого боку, санаторії та оздоровчі бази, що залишилися у підпорядкуванні профспілок, не витримують порівняння з комерційними профільними установами, які недоступні більшості працівників.

Крім того, підприємства різко втратили інтерес до надання допомоги сім'ям своїх працівників. Як зазначається у більшості досліджень, через економічні труднощі перехідного періоду колишні відомчі дитсадки, школи, оздоровчі табори за останні двадцять років закрилися, або передаються в муніципальне володіння. Але є й інша не менш значима причина: незнання або відверте ігнорування керівниками підприємств чинного законодавства та невміння (небажання) вирішувати проблеми. Разом з тим чинне українське законодавство наділяє підприємства досить вагомими можливостями в рамках правового поля вирішувати різні проблеми соціального захисту працівників. На основі цього законодавства потрібно здійснювати раціональне планування й реалізацію цільових витрат.

Відмова від соціальних об'єктів на підприємствах стає причиною значної плінності кадрів, підвищеної захворюваності працівників, різкого погіршення умов для організації відпочинку в період трудових відпусток працівників, а також літнього відпочинку та оздоровлення їх дітей. У реальних умовах в країні, коли в цілому значно погіршилася якість та доступність соціальних послуг населенню, в цьому контексті неприпустима передача об'єктів соціальної інфраструктури підприємств у муніципальну власність. Така передача розумна, якщо вона принесе поліпшення, а не погіршення в соціальному добробуті людей.

Доцільно здійснювати не передачу об'єктів соціальної інфраструктури підприємств у муніципальну власність, а закріпити у нормативно-правових документах, у яких така передача була б рекомендована при взаємній згоді підприємства та місцевої влади, або на їх розсуд визначено механізм збереження, функціонування та розвитку соціальних об'єктів в інтересах працівників підприємства та мешканців населених пунктів. Там, де підприємства в змозі утримувати соціальні об'єкти, це треба підтримувати, а не провокувати роботодавця на відмову від таких об'єктів.

Крім того, утримання соціальних об'єктів та їх розвиток мають бути підкріплені стійким фінансуванням. У цьому сенсі доцільно уточнити діючі нормативно-правові документи, а при необхідності розробити та прийняти нові, що регламентують використання різних джерел на відповідні цілі. В даний час підприємства фінансовими та контролюючими органами орієнтуються на використання для утримання і розвитку соціальної інфраструктури та соціальних програм коштів з прибутку підприємств, що викликає значне фінансове навантаження на саме підприємство. Такий підхід абсурдний. Вирішення проблем функціонування об'єктів соціальної інфраструктури на підприємствах та реалізація соціальних програм має відбуватися шляхом використання різних джерел коштів. Це має бути уточнено у чинному

законодавстві, про що слід своєчасно доводити до відома керівників і працівників підприємств.

Диспропорції в соціально-економічному розвитку країни призводять до того, що регіони не можуть у повному обсязі профінансувати об'єкти соціальної інфраструктури та виконати соціальні зобов'язання держави. При цьому порушується принцип рівної доступності споживання соціальних благ і послуг громадянами навіть на рівні мінімальних гарантій.

Також відзначимо і шосту особливість, яка характерна для нашої країни: більшість громадян, особливо старшого покоління, живуть стандартами соціалістичної держави, що орієнтувала суспільство насамперед або тільки на допомогу «ззовні». У них високі очікування по соціальних гарантіях і патерналістським обов'язках з боку держави. Звичайно, в сучасних умовах соціальні гарантії з боку держави необхідні. Але в нашій ситуації вони надаються у мінімальному обсязі. Багато об'єктів соціальної інфраструктури функціонують на комерційній основі за підтримки держави, а за якісне обслуговування потрібно платити. Тому важливо проводити роз'яснювальну роботу в даному напрямку, «підтягувати» пенсії до прожиткового рівня, регулювати процес ціноутворення на значущих об'єктах соціальної інфраструктури для підвищення доступності їх використання.

Ретроспективний аналіз витрат бюджету на розвиток соціальної інфраструктури не дає підстав сподіватися, що у перспективі державна фінансова підтримка соціальних галузей поліпшиться. У цих умовах соціальна відповідальність бізнесу стає все більш затребуваною як система інвестиційних джерел розвитку соціальної інфраструктури і забезпечення доступності населення до соціально важливих послуг. Тому поведінка сучасного бізнесу має переборювати існуючу серед його представників односторонню орієнтацію на досягнення прибутку. Йдеться і про те, що частина надприбутків, яку підприємці отримують внаслідок сприятливої кон'юнктури, має використовуватися на соціальні цілі.

Звичайно, необхідна збалансована й інтегрована програма розвитку соціальної інфраструктури на регіональному та місцевому рівнях. В даний час при характеристиці соціального розвитку не можна обмежуватися тим, скільки об'єктів, установ, організацій, що створюють умови для ефективної діяльності людей, припадає на ту чи іншу територію. Слід знати, скільки цих об'єктів припадає на одного або 10 тисяч чоловік населення, щоб співставити ці дані з нормативними вимогами. По відношенню до соціальної інфраструктури нормативи можуть бути дослідними (спираються на сформовану у попередній період індивідуальну оцінку), дослідно-статистичними (враховують також досвід минулих років, але спираються на статистичну оцінку безлічі існуючих об'єктів нормування) та розрахунковими (обґрунтовані на основі аналізу наукових даних).

У галузях соціальної інфраструктури більш прискорено, ніж у виробничій сфері, відбувається перехід від традиційної лінійної моделі

інновацій до «моделі множинних джерел інновацій», у якій наукові дослідження залишаються важливою рушійною силою інноваційного процесу, але вже не є його єдиним двигуном. Згідно з цією моделлю нові знання створюються вже не тільки в наукових організаціях або наукових підрозділах компаній, але і в багатьох соціальних структурах, відбуваються зміни в загальній професійній структурі дослідників. У них зростає частка математиків, програмістів і одночасно представників гуманітарних професій (соціологів, психологів, економістів та інших), досвідчених найманих працівників і навіть споживачів послуг. У цілому модель множинних джерел інновацій орієнтована на механізм розвитку з максимальним урахуванням різноманіття елементів і створення умов їх творчого взаємозв'язку.

Забезпечення сталого розвитку інфраструктури. В умовах переходу країни до сталого розвитку відбуваються глибокі перетворення. Вони вимагають від вітчизняної економічної науки не лише наукового забезпечення вирішення задач адаптації суб'єктів господарювання до нових умов функціонування, але й глибшого теоретичного осмислення нових економічних реалій. Перехід від індустріального до духовно-інформаційного суспільства, трансформація моделей економічного розвитку під впливом глобалізації економіки, інтелектуалізація та індивідуалізація праці, породжують принципово нові проблеми, які вимагають нових концептуальних рішень та методологічних підходів. Сучасні реалії суспільного життя, для якого характерні тенденції гуманізації, соціалізації, інтелектуалізації, екологізації та глобалізації, породжують потребу в обґрунтуванні напрямів сталого розвитку соціальної інфраструктури як невід'ємної складової людського розвитку країни та її регіонів.

У соціальній сфері, як сфері відтворення та розвитку людського потенціалу країни, перетинаються різноманітні інтереси суспільства, гармонізація яких є необхідною передумовою для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Реалізація соціальної складової сталого розвитку обумовлює формування життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь населення країни. Спрямованість цього процесу на поліпшення умов життя передбачає підвищення ефективності функціонування та подальший розвиток соціальної сфери й соціальної інфраструктури як матеріальної та організаційної основи задоволення життєвих потреб населення, забезпечення його життєдіяльності та гармонійного розвитку кожної людини.

Основне функціональне призначення соціальної сфери полягає в підтриманні трудових і соціальних здібностей кожної людини, що забезпечується шляхом надання соціально важливих послуг, які формують людський ресурс держави та забезпечують його належне функціонування. Крім цього, позитивними чинниками діяльності соціальної інфраструктури є утворення нових робочих місць, зняття соціальної напруженості, поліпшення умов життя та діяльності населення України.

Саме соціальна інфраструктура уособлює в собі перетинання економічних, соціальних та екологічних інтересів, оскільки головна мета її функціонування має соціальну спрямованість, її послуги виробляються суб'єктами економічних відносин, функціонування яких має бути беззбитковим та економічно доцільним щодо на ефективного використання загальнонаціональних ресурсів, а також екологічно прийнятним.

Одним із найголовніших завдань розвитку соціальної сфери є впорядкування соціальної інфраструктури регіонів, оскільки процес споживання послуг має чітку територіальну прив'язку. Формування умов сталого розвитку соціальної інфраструктури регіонів відбувається під впливом таких соціальних, економічних та екологічних чинників.

В Україні несприятлива ситуація з інвестуванням у соціальну інфраструктуру, за винятком роздрібної торгівлі, яка зорієнтована на швидкий обіг капіталу, поставила перед економічною наукою складні методологічні та прикладні завдання. Необхідність розвитку механізму багатоканального фінансування являє собою один із напрямів досліджень, де перетинається багато проблем: соціального діалогу, державно-приватного партнерства, інституціонального удосконалення функціонування соціальної інфраструктури та питання, пов'язані з бюджетуванням.

У «Концепції сталого розвитку населених пунктів» зазначено, що «удосконалення соціальної інфраструктури є одним з основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів. Сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини» [132].

В умовах нестабільного стану національної економічної системи суттєвою перешкодою для розвитку соціальної інфраструктури стає відсутність ефективного механізму її державної підтримки. Державна підтримка розвитку соціальної інфраструктури в країні має бути складовою частиною загальної системи державного регулювання соціально-економічним розвитком. Більш того, саме соціальна інфраструктура має знаходитися у сфері постійної уваги з боку держави, оскільки, як доведено західними вченими та практикою, соціальна інфраструктура недостатньо приваблива для приватних інвестицій.

Проведені дослідження дозволяють ідентифікувати такі проблеми соціальної інфраструктури України, як занепад інфраструктурного комплексу, низький рівень забезпеченості населення соціальною інфраструктурою, невідповідний стан більшості об'єктів соціальної інфраструктури вимогам

безпечного функціонування, високий рівень зносу основних засобів на підприємствах. Для подолання цих проблем необхідно впроваджувати заходи зі стимулювання розвитку соціальної інфраструктури.

Механізм забезпечення державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури має базуватися на ефективному організаційному забезпеченні, яке передбачає законодавчу та програмно-цільову підтримку (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Організаційна схема державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в державі

Базуючись на програмно-цільовому підході, державна підтримка розвитку соціальної інфраструктури передбачає визначення проблем, які існують у сфері соціальної інфраструктури, побудову цілей і заходів з їх подолання та впровадження механізму реалізації цих заходів. Досвід економічно розвинених країн світу свідчить, що програмно-цільовий підхід є

ефективним інструментом державної підтримки та стимулювання будь-яких сфер і напрямів розвитку національного господарства.

Програмно-цільовий підхід до планування й управління – це сукупність методів, за якими цілі плану узгоджуються з ресурсами в рамках певних програм. Цей підхід тісно пов'язаний з системним, оскільки передбачає формулювання цілей розвитку, їх подальшу деталізацію на підцілі та встановлення обсягу ресурсів, необхідного для узгодженої реалізації поставлених цілей. У класичному вигляді програмно-цільовий підхід використовує апарат теорії графів. Його особливістю є побудова двох графів – дерева цілей і дерева ресурсів. У результаті розрахунків виявляються ключові програми, на які необхідно спрямовувати найбільше зусиль та кошти.

Оцінка та вибір можливих варіантів програм здійснюються за різними критеріями (мінімум витрат часу на реалізацію програми при фіксованих кінцевих показниках і т.д.) за допомогою спеціальних прийомів (програмних матриць тощо). Необхідно відзначити, що на даний час цей метод застосовують практично всі країни з розвинутою економічною системою. Більше того, країни ЄС «...надають фінансову допомогу іншим країнам саме у формі програм з метою створення умов для визначення конкретних результатів». Західні фахівці вважають, що цей метод є точним і надійним.

Але програмно-цільовому підходу притаманні й певні недоліки. Так, він досі не має методичної завершеності, обмежений у застосуванні, бо використовується в основному для вдосконалення існуючих управлінських систем, є труднощі також і у застосуванні адекватних методик оцінки економічної ефективності програм.

Незважаючи на вказані недоліки, програмно-цільовий підхід є найбільш сприятливим для реалізації механізму державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в нашій державі. Це підтверджується наявністю проблем, за яких доцільно застосовувати програмно-цільовий метод управління:

- наявність у системі складних пріоритетних проблем, що потребують невідкладного вирішення, комплексного підходу й узгодженості дій різних суб'єктів та рівнів управління в системі;
- об'єктивний функціональний характер цих проблем, що потребує координації зусиль і ресурсів з виходом за рамки існуючих відомчих структур та участі суб'єктів влади й управління більш високого рівня;
- існування реальної потреби у вирішенні даної проблеми й отриманні максимально корисного (оптимального) результату за відповідний проміжок часу;
- необхідність концентрації всіх ресурсів, потрібних для вирішення проблеми, їх розумного розподілення й використання в умовах фінансової нестабільності.

Порівняння цього переліку з умовами, що існують на даний час в Україні у напрямі державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури, дозволяє зробити висновок про доцільність застосування програмно-цільового методу.

Інструменти державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури на основі програмно-цільового підходу можна розділити на такі групи:

- програмно-цільові, до яких належать державні цільові програми, спрямовані на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури; трансферти, субсидії та дотації, які надаються регіонам для стимулювання інфраструктурного розвитку;
- законодавчо-адміністративні (тобто закони, нормативно-правові акти та методичні рекомендації з розвитку соціальної інфраструктури);
- фінансово-кредитні – податкові пільги та пільгові кредити;
- інноваційно-організаційні – створення технопарків, технополісів, вільних економічних зон, урбанізованих територіальних систем та науково-виробничих кластерів;
- структурно-інституційні – збалансування галузевої структури економіки, стимулювання розвитку високих та ресурсозберігаючих технологій у сфері соціальної інфраструктури, вдосконалення інституційного забезпечення розвитку соціальної інфраструктури.

Інструменти державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури повинні використовуватись у якості стимулюючих засобів для впровадження інфраструктурних проектів та прискорення економічного розвитку країни.

Цільова фінансова допомога у вигляді цільових програм, субсидій, субвенцій, трансфертів та дотацій широко використовується у практиці різних країн світу. Так, у 1929-1933 рр. була здійснена розробка перших програм інфраструктурного забезпечення, зокрема будівництва житла, в рамках програм допомоги окремим старопромисловим і депресивним територіям у Великобританії та США. У післявоєнний період у Франції, Бельгії, ФРН та інших країнах спостерігалось зростання уваги до стимулювання соціальної інфраструктури в рамках впровадження ефективної соціальної політики. Починаючи з того періоду, в країнах ЄС реалізуються програми з будівництва соціального житла для бідних верств населення, реформування системи житлово-комунального господарства, медицини, освіти, надання соціальних послуг населенню тощо.

Законодавчо-адміністративна державна допомога полягає у розробці спеціальної нормативно-законодавчої бази, основною метою якої є подолання депресивності територій та стимулювання соціально-економічного розвитку. Так, у Польщі на даний час розроблена національна стратегія регіонального розвитку, в рамках якої визначено п'ять ключових напрямів державної регіональної політики, першим з яких є розвиток та модернізація інфраструктури, спрямованих на підвищення умов життя населення країни.

Фінансово-кредитна допомога базується на застосуванні низки економічних інструментів задля стимулювання розвитку соціальної інфраструктури. Наприклад, в Японії використовують такі інструменти:

- безпосередні стимули (податкові пільги й спеціальні норми амортизації) промисловим фірмам, що здійснюють інвестиції у депресивних територіях;

- позики державних фінансових закладів і виплати процентів за позиками місцевих органів влади;

- фінансування будівництва виробничої інфраструктури.

У Франції застосовуються позики громадських фондів, податкові пільги (звільнення від плати за патент, прискорена амортизація).

У Великобританії впроваджені:

- гранти у розмірі щорічної ренти для приватних осіб, що орендують будівлі промислового (або комерційного) призначення в депресивних територіях, розмір цих грантів може бути збільшено удвічі;

- гранти (до 12% кредиту) на виплату відсотків за будь-якою позикою, що надана малим підприємствам.

Структурно-інституційні інструменти підтримки розвитку соціальної інфраструктури полягають у створенні передумов для збалансованого розвитку її об'єктів. Одним із таких інструментів виступає залучення приватних інвестицій у розвиток підприємств соціальної інфраструктури.

В табл. 6.2 наведені передумови успішної участі приватного сектору в забезпеченні розвитку соціальної інфраструктури. Також наведено вимоги, яких необхідно дотримуватися для покращення інвестиційної привабливості соціальної інфраструктури у приватному інвестуванні.

Таблиця 6.2

Передумови успішної участі приватного сектору в забезпеченні розвитку соціальної інфраструктури

Вид участі	Тарифне регулювання	Обсяг необхідної інформації	Ступінь контролю держави	Потенційні вигоди від здійснення видів діяльності
Контракт на обслуговування	Тарифи можуть установлюватися як вище, так і нижче собівартості послуг у короткостроковому періоді	Наявність повної інформації не обов'язкова	Низький	Низькі
Контракт на управління	Тарифи мають покривати витрати на надання послуг, у короткостроковому періоді це не обов'язково	Необхідність достатньої інформації	Середній	Низькі
Оренда	Тарифи мають покривати витрати на надання послуг	Необхідність достатньої інформації	Низький	Середні
Будівництво – експлуатація – передача		Необхідність значного обсягу інформації	Високий ступінь контролю та здатність до регулювання	Середні
Концесія				Високі
Передача прав власності				Високі

Джерело: побудовано автором

Таким чином, на основі раніше обґрунтованих пріоритетних напрямів розвитку соціальної інфраструктури в державі, можна запропонувати наступні рекомендації з вибору інструментів державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури (табл. 6.3).

Застосування запропонованих інструментів державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в державі передбачає три рівня: законодавчий, фінансовий та організаційний. Ефективність процесу розвитку соціальної інфраструктури буде досягнуто тільки за умови узгодження всіх трьох рівнів державної підтримки.

Як свідчить практика, основним інструментом державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури виступають державні цільові програми. Для розвитку соціальної інфраструктури в державі доцільно запровадити програми зі стимулювання розвитку транспортного комплексу, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та культури. Кожна з програм має містити чіткі завдання та заходи, реалізація яких дозволить досягати поставлених цілей.

Таблиця 6.3

Вибір інструментів державної підтримки соціальної інфраструктури залежно від пріоритетних напрямів її розвитку

Пріоритетний напрям розвитку соціальної інфраструктури	Пріоритетний напрям розвитку згідно зі Стратегією сталого розвитку до 2020 р.	Пріоритетний інструмент державної підтримки	Рівень державної підтримки згідно із запропонованим механізмом
Діяльність транспорту та зв'язку	Комплексний розвиток інфраструктури країни	Державні цільові програми, закони та нормативи, методичні рекомендації, залучення приватних інвестицій	Законодавчий, фінансовий
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	Поліпшення якості житлових послуг та реформування підприємств житлово-комунального господарства; підвищення енергобезпеки та енергозбереження в державі	Державні цільові програми, закони та нормативи, методичні рекомендації, залучення приватних інвестицій, стимулювання розвитку енергозберігаючих технологій	Законодавчий, фінансовий
Освіта	Покращення демографічної ситуації та розвиток сфери охорони здоров'я; формування інноваційних центрів в країні	Державні цільові програми, закони та нормативи, вдосконалення інституційного забезпечення	Законодавчий, фінансовий, організаційний
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	Поліпшення якості житлових послуг та реформування підприємств житлово-комунального господарства; покращення демографічної ситуації та розвиток сфери охорони здоров'я	Державні цільові програми, закони та нормативи, вдосконалення інституційного забезпечення	Законодавчий, фінансовий, організаційний

Джерело: побудовано автором

Масштаби багатоканального фінансування значною мірою залежать від поширеності соціального діалогу на територіальному рівні. Інтереси закладів соціальної інфраструктури, особливо ті, які функціонують на основі бюджетного механізму фінансування, найбільшою мірою співпадають з інтересами місцевих органів влади. Реальна ефективність соціального діалогу знаходить прояв у тому, що на регіональному рівні можливо максимально врахувати специфіку інвестиційних проблем галузей соціальної інфраструктури і поєднати галузеві інтереси з соціально-економічною ситуацією в регіонах. Проте недостатньо використовується потенціал соціального діалогу щодо формування місцевих бюджетів, об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності, спільного фінансування.

Очевидно, що існуючій в Україні рівнопаритетній моделі тристороннього соціального діалогу необхідно надати вектор регіонально-галузевої спрямованості. Через механізм розповсюдження галузевих стандартів на місцевий рівень, закріплених регіонально-галузевими угодами, суб'єктами яких є всі сторони соціального діалогу (роботодавці, місцеві органи влади, установи соціальної інфраструктури), сприятиме соціально-економічній обґрунтованості багатоканального фінансування і розвитку публічно-державного партнерства.

Впровадження запропонованого організаційного механізму державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури дозволить підвищити ефективність вибору пріоритетних напрямів розвитку, розробки і впровадження заходів, спрямованих на стимулювання цих напрямів та вибір адекватних інструментів державної підтримки процесу розвитку соціальної інфраструктури в регіонах країни.

6.3. Гуманітарний розвиток регіонів

Гуманітарний розвиток – поняття абстрактне. Для того, щоб його виміряти (наприклад, визначити рівень, динаміку, спрямованість змін) необхідні показники, що кількісно характеризують ті чи інші аспекти гуманітарного розвитку. Набагато легше виміряти дохід держави, ніж виміряти гуманітарний розвиток. Більшість економістів відстоюють тезу про те, що дохід держави є вірним показником благополуччя людей. Безсумнівно, між цими показниками існує тісний зв'язок, оскільки зростання економіки є важливим засобом гуманітарного розвитку людини. Безперервне поліпшення добробуту людей неможливо без згаданого зростання. Але уявлення про те, що високий темп економічного розвитку автоматично, а тим більше – прямо пропорційно – втілюється в більш високому рівні людського розвитку, його гуманітарної складової, є помилкою. Для людини в контексті гуманітарного розвитку набагато важливіше те, як використовуються результати економічного зростання – для розробки нових видів озброєння або виробництва продуктів харчування, будівництва палаців або забезпечення населення чистою водою. Такі важливі для розвитку людини показники, як письменність усіх громадян

або рівні права для чоловіків і жінок не залежать безпосередньо від доходів держави.

З цієї причини розроблено великий комплекс показників за результатами розвитку людини, досягнутих в країнах світу. Вони включають в себе дані про очікувану тривалість життя, показник смертності дітей у віці до п'яти років, показник грамотності та багато інших показників. Доповнюють їх показники можливості досягнення різних благ, наприклад, доступ до чистої води, рівні можливості для чоловіків і жінок в навчанні або участь в політиці.

Останнім часом Організація Об'єднаних Націй і багато науково-дослідних установ все більше усвідомлюють, що традиційні показники прогресу – валова національна продукція, дохід на душу населення – недостатні для того, щоб вважати їх головними і майже єдиними (як вважалося довгий час) показниками прогресу розвитку суспільства. У зв'язку з цим програма розвитку ООН запропонувала використовувати новий показник – *індекс гуманітарного розвитку*, який підсумовує три основні показники, а саме: середню тривалість життя, рівень грамотності населення і рівень оволодіння ресурсами, необхідними для нормальної життєдіяльності людини. Останній визначається як валова продукція в розрахунку на одного мешканця з урахуванням купівельної спроможності населення. Безсумнівно, що пропонований індекс гуманітарного розвитку набагато краще відображає загальний рівень розвитку країни, ніж звичний показник валової продукції. По справжньому індексу США, наприклад, що займають перше місце в світі за валовим національним продуктом, відсуваються на 19-е місце. Але і пропонований індекс гуманітарного розвитку не відображає таких істотних сторін життя суспільства, як ступінь соціально-економічної нерівності людей, масштаби виснаження природних ресурсів і деградація навколишнього середовища.

Багатство країни та її розвиненість визначаються не тільки валовим внутрішнім продуктом (ВВП), а й іншими показниками – індикаторами та індексами, які характеризують як розвиненість людини, так і середовище його проживання (соціальне і природне). Індикатори безпосередньо вимірюються на практиці: тривалість життя, народжуваність, реальна заробітна плата та ін. Індекси – більш складні інтегральні показники, які конструюються і розраховуються на основі приватних індикаторів. Якщо кількість індикаторів велика (в США використовується 400 індикаторів), то індексів мало.

Найбільш відомим індексом такого роду є індекс розвитку людини (ІРЛ), інша назва – індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП). Він розраховується в рамках Програми розвитку ООН (ПРООН) як для країн світу, так і для регіонів окремих країн. Безсумнівно, використання ІРЛП, як показника розвиненості, на противагу ВВП, – великий крок вперед. Він більш повно та системно характеризує розвиненість країн і регіонів. Разом з тим, головний недолік ІРЛП – відсутність його теоретичного обґрунтування: він обчислюється великою мірою індуктивним методом. Методика його розрахунку, розроблена більше 10 років тому, вже застаріла та не відповідає сучасному рівню світового

розвитку і дає суперечливі результати. Більш того, в гуманітарних науках найчастіше взагалі відсутні кількісні критерії розвитку. Тому конструювати індекси розвитку лише в рамках економічної науки явно недостатньо.

За останні 10 років серед країн світу індекси розвитку людського потенціалу в переважній більшості держав поліпилися, а 40 країн світу суттєво просунулися в даному рейтингу. Щодо нашої країни, то незважаючи на відносний ріст індексів у 2009-2013 рр., динаміка рейтингу навпаки погіршилася. У 2011 р. Україні належала 69-та позиція, у 2012 – 76-та з показником 0,733, а в минулому році 78-ма з показником 0,740 (рис. 6.2).

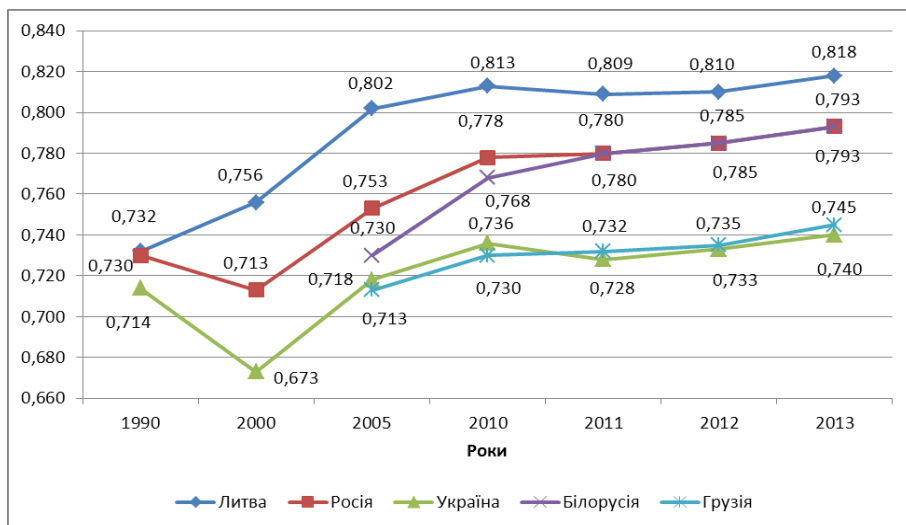


Рис. 6.2. Динаміка показників індексу розвитку людського потенціалу в 1990-2013 роках

На момент набуття Україною незалежності, індекс людського розвитку був вищий, а ніж європейський та центральноазійський (0,714 проти 0,701), а на даний час він нижчий на 0,31 (0,740 проти 0,771).

Індекс гуманітарного розвитку – розрахунковий статистичний показник, в якому враховуються не тільки доступність до матеріальних та духовних ресурсів, але й можливості для розвитку людини, що забезпечуються системами охорони здоров'я й освіти.

Індекс гуманітарного розвитку (ІГР) складається з трьох рівнозначних компонентів:

- оволодіння ресурсами, що визначається показником валового внутрішнього продукту (валового регіонального продукту) за паритетом купівельної спроможності (ПКС) в доларах США;

- освіти, що визначається показниками грамотності (з вагою в 2/3) і частки учнів серед дітей та молоді у віці від 7 до 24 років (з вагою в 1/3);
- довголіття, який визначається через тривалість майбутнього життя при народженні (очікувану тривалість життя).

Для кожного з цих індексів встановлені фіксовані мінімальні і максимальні значення:

- тривалість майбутнього життя при народженні – 25 і 85 років;
- грамотність дорослого населення – 0% і 100%;
- сукупна частка учнів серед дітей та молоді – 0% і 100%;
- реальний ВВП (ВРП) на душу населення (ПКС) – 100 і 40 тис. дол.

Довголіття характеризує здатність прожити довге і здорове життя, що становить природний життєвий вибір і одну з основних універсальних потреб людини. Базовий показник довголіття – середня тривалість майбутнього життя при народженні. Цей показник, який обчислюється окремо для чоловічого і жіночого населення, розраховується на основі умовного покоління, яке складається із сукупності людей різних віків, померлих в даному році. Середня тривалість майбутнього життя єдиним числом висловлює інтенсивність смертності населення даної країни (регіону і т.п.) в даний календарний рік, тобто характеризує довголіття гіпотетичного новонародженого, який проживе все життя в умовах даної інтенсивності смертності. В умовах вдосконалення системи охорони здоров'я та підвищення якості життя новонародженому, що з'явився на світ в даному році, в середньому вдасться прожити довше, ніж гіпотетичному.

Показник очікуваної тривалості життя при народженні є одним із ключових показників соціально-демографічного розвитку, який розраховується ПРООН на основі статистичних даних, отриманих від національних інститутів і міжнародних організацій. Вцілому, Середня очікувана тривалість життя в Україні становить близько 66 років. За цим показником Україна відстає від Німеччини на 11 років, Франції – на 12, Швеції – на 13, а також від найближчих європейських сусідів – Польщі, Угорщини, Болгарії, Словаччини. Наприклад, найбільший показник у 2011 р. серед країн перехідного періоду 79,3 років має Словенія, найменший – 65,0 років – Туркменістан. Варто відмітити, що показник очікуваної тривалості життя при народженні відображає рівень економічного розвитку, наукового прогресу, перш за все, в сфері медицини, зростання гігієнічної культури населення й освітнього рівня взагалі, усунення станової й іншої апіорної, позаекономічної нерівності.

Освіченість розглядається як здатність до отримання та накопичення знань, до спілкування, обміну інформацією. Характеристиками освіченості є грамотність дорослого населення та повнота охоплення навчанням. Під грамотністю розуміється здатність людини прочитати, зрозуміти і написати короткий простий текст в повсякденному житті. Рівень грамотності дорослого

населення – частка грамотних у віці 15 років і старше – служить найважливішим базовим показником даного напрямку людського розвитку. Рівень грамотності відноситься до реального населенню і є показником стану освіти, в значній мірі залежить від грамотності протягом попередніх 10-20 років. Для індустріальних країн з ринковою економікою рівень грамотності апіорі встановлюється рівним 99%.

Враховуючи тенденції підвищення освітнього рівня і необхідність більш адекватного відображення відмінностей між індустріальними країнами, освіченість стала оцінюватися комбінацією двох базових показників: рівнем грамотності дорослого населення та сукупної частки учнів. Останній показник розраховується як відношення загального числа учнів (зарахованих) на всіх ступенях навчання (початкової, середньої (середньої спеціальної, вищої) незалежно від їх віку до загальної чисельності населення у віці від 6 до 24 років.

Рівень життя та соціально-економічні умови домогосподарства залежать не тільки від наявності та кількості дітей, працюючих осіб, осіб непрацездатного віку, але й від освітнього рівня осіб, які входять до його складу. При визначенні місця у світовому рейтингу за рівнем освіти всі країни ранжуються на основі індексу рівня освіти, комбінований показником ПРООН, який вимірює досягнення країни з точки зору досягнутого рівня освіти її населенням за двома основними показниками: індекс грамотності дорослого населення (2/3 значення) та індекс сукупної частки тих осіб, що отримують початкову, середню і вищу освіту (1/3 значення). В цьому рейтингу Україна має високий індекс (0,960), який вважається високим, навіть, для розвинутих країн, і займає 85 місце та знаходиться між Вірменією (84 місце) і Азербайджаном (86 місце). При цьому значна кількість країн перехідного періоду займають вищі місця у рейтинговій таблиці, ніж Україна. Це такі країни, як: Словенія (29 місце), Чехія (36), Естонія (40), Польща (41), Словаччина (42), Угорщина (43), Хорватія (45), Литва (46), Латвія (48), Болгарія (61), Румунія (63), Чорногорія (65), Сербія (67), Білорусь (68), Албанія (70), Російська Федерація (71), Македонія (72), Боснія і Герцеговина (76), Казахстан (82) [133].

Слід зазначити, що індекс рівня освіти, хоч і є достатньо універсальним, має низку обмежень. Так, він не відображає якість освіти, рівень доступності освіти у відмінності до вікових вимог і у тривалості навчання, а також не враховується показник кількості студентів, що навчаються за кордоном. Однак, навіть ці дані свідчать про те, що освітня система України має певні проблеми, що позначаються на її розвитку.

Рівень життя характеризує доступ до матеріальних ресурсів, необхідних для гідного існування, включаючи «ведення здорового способу життя, забезпечення територіальної та соціальної мобільності, обмін інформацією та участь у житті суспільства». Рівень життя, на відміну від довголіття та освіченості, тільки відкриває можливості, наявні у людини, але не визначає їх використання. Іншими словами, це засіб, що розширює можливість вибору, але не власне вибір. Рівень життя є непрямим індикатором можливостей. Вибір

базового показника, адекватно відображає даний напрямок людського розвитку, являє собою серйозну проблему. Ідеальний показник рівня життя мав би враховувати численні фактори: особистий дохід; розподіл доходів між верствами суспільства; раніше накопичена власність; доступ до земельних ресурсів і кредитів; розвиненість інфраструктури та механізм доступу до суспільних фондів споживання (охорони здоров'я, освіти, транспорту, комунальним послугами та ін.), індивідуальний стиль життя; розмір і структуру сім'ї; блага, вироблені в домашньому господарстві; природно-кліматичні та екологічні умови в місці проживання і т.д.

Велика кількість факторів, що підлягають врахуванню, складність і/або неспівмірність обчислення інших – все це порушує принцип формування інтегрального показника і робить практично неможливою оцінку рівня життя за допомогою будь-якого прямого показника.

У зв'язку з цим для оцінки рівня життя використовується непрямий базовий показник – валовий внутрішній продукт (ВВП) на душу населення. Для міждержавного порівняння використовується реальної ВВП на душу населення, розрахований відповідно до паритетом купівельної спроможності (ПКС) валюти. Для міжрегіонального порівняння суб'єктів однієї країни, у тому числі й України, рівень життя має оцінюватися аналогічним макроекономічним показником – реальним валовим регіональним продуктом (ВРП) на душу населення.

Таким чином, величина *IGR* служить критерієм поділу країн на групи з різним рівнем гуманітарного розвитку. Незалежно від рівня економічного розвитку (будь це індустріальні або країни, що розвиваються) до країн з високим рівнем людського розвитку належать ті, в яких $ІРЛП > 0,8$; до країн із середнім рівнем людського розвитку - ті, в яких $0,5 < ІРЛП < 0,8$; до країн з низьким рівнем людського розвитку - ті, в яких $ІРЛП < 0,5$. Крім ранжирування і поділу країн на групи, обчислення ІРЛП та індексів окремих вимірювань дозволяє оцінити відповідність сформованої ситуації якимось орієнтирам, вираженим оптимальними значеннями показників людського розвитку, і її зміна з плином часу. Порівняння індексів довголіття, освіченості та рівня життя дає можливість, при інших рівних умовах, уточнити пріоритетність відповідних програм людського розвитку. Індеси вимірів людського розвитку можуть бути використані для визначення бажаних масштабів фінансування програм людського розвитку на національному та регіональному рівнях.

Використовувана методика має ряд дефектів. Найбільш очевидний – відносна достовірність показника ВРП, особливо в регіонах з високою часткою тіньової економіки. Ще одна проблема не має вирішення в принципі, оскільки регіони – більш відкриті економічні системи в порівнянні з країнами. На рівні країн основна частина доходу споживається там же, де виробляється, а в регіонах виробництво і споживання сильно розрізняються, так як значна частина виробленого ВРП (і при цьому різна по регіонах) перерозподіляється державою. У регіональних індексах вимірюється виробництво ВРП, а не

споживання, тим самим спотворюється реальне економічне становище населення.

Можлива альтернатива для вимірювання – показники фактичного кінцевого споживання домашніх господарств системи національних рахунків, але вони також мають свої регіональні спотворення, тому їх використання не вирішує проблеми. Крім того, необхідно зберегти при вимірах єдину методику, яка застосовується в міжнародних порівняннях. Ще одне важко переборне спотворення – формально занижені показники освіти пристолічних областей, оскільки значна частина молоді цих регіонів отримує професійну освіту в Києві. Все це необхідно враховувати при аналізі результатів рейтингу.

Індекси розраховуються за такою формулою:

$$I_i = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \quad (1)$$

де, X_i – фактичне значення показника;

$X_{\min}$ – мінімальне значення показника;

$X_{\max}$ – максимальне значення показника.

Індекс тривалості життя визначається по формулі:

$$I_o = \frac{e_o^o - 25}{85 - 25} \quad (2)$$

де, e_o^o – фактична середня тривалість майбутнього життя при народженні.

Індекс оволодіння ресурсами розраховується дещо інакше, в ньому використовується десятковий логарифм реального душевого доходу відповідно до принципу спадної корисності доходу:

$$W(Y) = \frac{\log y_i - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}} \quad (3)$$

Індекс досягнутого рівня освіти (освіченості) визначається по формулі:

$$I_{осв} = \frac{2}{3} \cdot I_{освіч.} + \frac{1}{3} \cdot I_{уч.} \quad (4)$$

де, $I_{освіч.}$ – індекс освіченості дорослого населення;

$I_{уч.}$ – індекс сукупної частки людей, що навчаються;

$\frac{2}{3}$ і $\frac{1}{3}$ – вагові коефіцієнти.

Індекси освіченості дорослого населення й сукупної частки людей, що навчаються, визначаються за формулами:

$$I_{\text{освіч.}} = \frac{X_{\text{освіч.}} - 0}{100 - 0} \quad (5)$$

$$I_{\text{уч.}} = \frac{X_{\text{уч.}} - 0}{100 - 0} \quad (6)$$

де, $X_{\text{освіч.}}$ – фактична освіченість дорослого населення;

$X_{\text{уч.}}$ – фактична сукупна частки людей, що навчаються.

Рівень життя та соціально-економічні умови домогосподарства залежать не тільки від наявності та кількості дітей, працюючих осіб, осіб непрацездатного віку, але й від освітнього рівня осіб, які входять до його складу. При визначенні місця у світовому рейтингу за рівнем освіти всі країни ранжируються на основі індексу рівня освіти, комбінований показником ПРООН, який вимірює досягнення країни з точки зору досягнутого рівня освіти її населенням за двома основними показниками: індекс грамотності дорослого населення (2/3 значення) та індекс сукупної частки тих осіб, що отримують початкову, середню і вищу освіту (1/3 значення).

У цьому рейтингу Україна має високий індекс (0,960), який вважається високим, навіть, для розвинутих країн, і займає 85 місце та знаходиться між Вірменією (84 місце) і Азербайджаном (86 місце). При цьому значна кількість країн перехідного періоду займають вищі місця у рейтинговій таблиці, ніж Україна. Це такі країни, як: Словенія (29 місце), Чехія (36), Естонія (40), Польща (41), Словаччина (42), Угорщина (43), Хорватія (45), Литва (46), Латвія (48), Болгарія (61), Румунія (63), Чорногорія (65), Сербія (67), Білорусь (68), Албанія (70), Російська Федерація (71), Македонія (72), Боснія і Герцеговина (76), Казахстан (82).

Підсумковий індекс гуманітарного розвитку розраховується як середньоарифметична сума значень трьох компонентів: індексу довголіття, індексу освіти (що складається з індексу грамотності з вагою у 2/3 й індексу охоплення навчанням з вагою 1/3) та індексу оволодіння ресурсами.

Між тим, деякі вчені [128] на основі теорії соціоприродного розвитку пропонують використовувати системні індекси соціоприродного і соціогуманітарного розвитку, що характеризують в узагальненій формі розвиненість соціумів. Грунтуючись на розробленій методиці, простежується істотна роль у розвитку людини не тільки економічних, а й соціогуманітарних і природних факторів.

Індекси, що характеризують розвиненість соціумів, поділяються на індекси стану та індекси розвитку. Перші характеризують стан соціумів – їх національне багатство або регіональний капітал. Другі – процес відтворення соціумів – виробництво капіталу. Прогрес соціуму має місце, якщо з часом зростає його питомий капітал (у розрахунку на одну людину, розмірність – грн/особу). Прогресивний розвиток процесу відтворення соціуму відповідає

зростанню капіталу. При цьому має місце розширене відтворення капіталу соціуму.

В рамках лінійної моделі допускається, що виробництво капіталу пропорційно його величині. Тоді безрозмірні індекси стану і розвитку соціумів близькі один до одного і навіть можуть збігатися. При їх розрахунках можна одночасно використовувати параметри, що характеризують як стан, так і розвиток соціумів.

Індекс гуманітарного розвитку суспільства враховує в безрозмірному вигляді виробництво фізичного, соціального та людського капіталу. Фізичний капітал визначає матеріальне багатство соціуму – вартість накопиченого матеріального фонду; соціальний – якість соціальної організації, досконалість структури соціуму; людський – вартість людського фонду, тобто акумульоване в людях багатство.

Індекс гуманітарного розвитку регіонів країни визначається за такою формулою:

$$IGR = 1/3 (I_1 + I_2 + I_3) = 1/3 \left(\frac{K_f}{K_{f \max}} + \frac{K_s}{K_{s \max}} + \frac{K_l}{K_{l \max}} \right), \quad (7)$$

де, I_1 – індекс виробництва фізичного капіталу;

I_2 – соціального капіталу;

I_3 – людського капіталу ($\max$ – відноситься до максимального значення відповідного капіталу серед всіх регіонів).

Розшифровуючи кожну зі складових IGR через відомі із статистичних даних індикатори, отримуємо наступну розрахункову формулу:

$$IGR = 1/3 \left\{ \frac{BPI}{BPI_{\max}} + 1/3 \left[\frac{N_{\max} - N}{N_{\max} - N_{\min}} + \frac{SV}{SV_{\max}} + \frac{D_{\max} - D}{D_{\max} - D_{\min}} \right] + 1/3 \left(\frac{G}{G_{\max}} + \frac{Q}{Q_{\max}} + \frac{P}{P_{\max}} \right) \right\} \quad (8)$$

де, BPI – валовий регіональний продукт;

N – рівень безробіття;

SV – соціальні витрати;

D – децильний коефіцієнт (відношення середнього доходу 10% багатих до доходу 10% бідних);

G – життєвий коефіцієнт (питома народжуваність помножена на очікувану тривалість життя при народженні);

Q – частка дослідників вищої кваліфікації (докторів і кандидатів наук);

P – відвідуваність театрів і музеїв.

При цьому в формулі відношення $\frac{BPP}{BPP_{\max}}$ характеризує виробництво фізичного капіталу в регіонах, $\left[\frac{N_{\max} - N}{N_{\max} - N_{\min}} + \frac{SV}{SV_{\max}} + \frac{D_{\max} - D}{D_{\max} - D_{\min}} \right]$ – соціального; $\left(\frac{G}{G_{\max}} + \frac{Q}{Q_{\max}} + \frac{P}{P_{\max}} \right)$ – людського. У свою чергу, останній складається з відтворення його складових – вітального $\left(\frac{G}{G_{\max}} \right)$, інтелектуального $\left(\frac{Q}{Q_{\max}} \right)$ і культурного $\left(\frac{P}{P_{\max}} \right)$, які характеризують відповідно здоров'я, інтелектуальний і культурний розвиток населення.

Методичні пояснення до розрахунку інтегрального індексу регіонального гуманітарного розвитку. Процедура розрахунку інтегрального індексу регіонального людського розвитку складається з п'яти етапів:

- 1) нормування показників;
- 2) калібрація показників;
- 3) розрахунок індексу по кожному блоку показників;
- 4) розрахунок інтегрального індексу регіонального гуманітарного розвитку.

Нормування показників. Нормування здійснюється за формулою (9) для показників-стимуляторів та за формулою (10) для показників-дестимуляторів:

$$z_{ijr} = \frac{x_{ijr}}{x_{st\ ij}}, \quad 9)$$

$$z_{ijr} = \frac{x_{st\ ij}}{x_{ijr}}, \quad 10)$$

де z_{ijr} – нормоване значення j -го показника у i -му блоці показників по r -му регіону;

x_{ijr} – фактичне значення j -го показника у i -му блоці показників по r -му регіону;

$x_{st\ ij}$ – стандартне значення j -го показника у i -му блоці показників;

i – номер блоку показників ($i = 1, 2, \dots, 5$);

j – номер показника у i -му блоці показників ($j = 1, \dots, k_i$; k_i – кількість показників у i -му блоці показників).

r – регіон ($r = 1, \dots, 27$).

При визначенні стандартного значення показника враховувались такі чинники: розмах варіації та середнє значення показника по регіонах, тенденції зміни показника за 2004–2011 рр., необхідність зменшення впливу процедури стандартизації на подальші розрахунки в середині блоку. Стандартне значення є постійним протягом усіх років дії методики.

Калібрація показників. Калібрація нормованих показників здійснюється з метою елімінування впливу процедури нормування на узагальнюючий показник по блоку. Мета калібрації полягає у забезпечення в середньому рівного представлення нормованих показників у індексі блоку до проведення процедури зважування. Калібрація проводиться в такій послідовності:

– розраховується структура представлення кожного показника в індексі блоку для кожного регіону (формула (11));

– розраховується середнє значення показника структури по кожному показнику (формула (12));

– розраховується середнє значення показника структури по кожному блоку (формула (13));

– розраховуються калібрувальні коефіцієнти для кожного показника (формула (14));

– розраховуються відкалібровані значення нормованих показників (формула (15)):

$$b_{ijr} = \frac{z_{ijr}}{\sum_{j=1}^{k_i} z_{ijr}}, \quad (11)$$

$$\bar{b}_{ij} = \frac{\sum_{r=1}^{25} b_{ijr}}{25}, \quad (12)$$

$$\bar{b}_i = \frac{\sum_{j=1}^{k_i} \bar{b}_{ij}}{k_i}, \quad (13)$$

$$c_{ij} = \frac{\bar{b}_i}{\bar{b}_{ij}}, \quad (14)$$

$$z_{ijr}^c = z_{ijr} \cdot c_{ij}, \quad (15)$$

де b_{ijr} – питома вага j -го нормованого показника у загальному індексі i -го блоку показників для регіону r ;

$\bar{b}_{ij}$ – середнє значення питомої ваги j -го нормованого показника у i -му блоці показників;

$\bar{b}_i$ – середнє значення питомої ваги нормованих показників у i -му блоці показників;

c_{ij} – калібрувальний коефіцієнт для j -го показника у i -му блоці показників;

z_{ijr}^c – калібровані нормовані значення j -го показника у i -му блоці показників по регіону r .

3.4. Розрахунок індексу по кожному блоку показників. Індекс по блоку показників розраховується за формулою (16):

$$I_{ir} = \sum_{j=1}^{k_i} \bar{w}_{ij} z_{ijr}^c. \quad 16)$$

Розрахунок інтегрального індексу регіонального гуманітарного розвитку. Інтегральний індекс регіонального гуманітарного розвитку розраховується як сума індексів по всіх п'яти блоках показників:

$$I_r = \sum_{i=1}^5 I_{ir}. \quad 17)$$

Інтегральний індекс регіонального гуманітарного розвитку та ранги регіонів у 2013 р. наведено в таблиці 6.4.

Таблиця 6.3

Перелік показників оцінки гуманітарного розвитку регіону

	Блоки та показники	Характер впливу на гуманітарний розвиток
1. Матеріальний добробут		
1.1	Валовий регіональний продукт на 1 особу, грн.	Стимулятор
1.2	Рівень зайнятості населення, %	Стимулятор
1.3	Співвідношення середньої заробітної плати до мінімальної, одиниць	Стимулятор
1.4	Депривний коефіцієнт (відношення середнього доходу 10% багатих до доходу 10% бідних)	Стимулятор
1.5	Рівень бідності за відносним критерієм (питома вага населення, еквівалентні сукупні витрати якого не перевищують 75% медіанного рівня), %	Дестимулятор
2. Витворення населення та охорона здоров'я		
2.1	Сумарний коефіцієнт народжуваності, ‰	Стимулятор
2.2	Середня очікувана тривалість життя при народженні, років	Стимулятор
2.3	Дитяча смертність (дітей у віці до 5 років), ‰	Дестимулятор
2.4	Забезпеченість лікарями усіх спеціальностей (на 10000 населення)	Стимулятор
2.5	Планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів	Стимулятор
3. Умови та безпека життя		
3.1	Забезпеченість житлом у міських поселеннях (загальна площа на 1 особу), кв. м	Стимулятор
3.2	Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних централізованою каналізацією та водовідведенням у сільській місцевості, %	Стимулятор
3.3	Обсяг реалізованих населенню послуг на 1 особу, грн.	Дестимулятор
3.4	Індекс екологічного стану навколишнього середовища	Дестимулятор
3.5	Коефіцієнт злочинності (кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення)	Дестимулятор
4. Освіта		
4.1	Чистий показник охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком 3-5 років, %	Стимулятор
4.2	Охоплення загальною середньою освітою дітей шкільного віку (6-18 років), %	Стимулятор
4.3	Частка осіб із освітою не нижче рівня «бакалавр» серед населення 25 років і старше, %	Стимулятор
4.4	Середня прикладність навчання осіб віком 25 років і старше, років	Стимулятор
4.5	Середній бал за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (по всіх предметах)	Стимулятор
5. Культурний та духовний розвиток		
5.1	Відвідування театрв (на 100 осіб)	Стимулятор
5.2	Відвідування музеїв (на 100 осіб)	Стимулятор
5.3	Відвідування концертних організацій та професійних творчих колективів (на 100 осіб)	Стимулятор
5.4	Читаність населення	Стимулятор

Таблиця 6.4

Інтегральний індекс регіонального гуманітарного розвитку

	Матеріальний добробут		Відтворення населення та охорона здоров'я		Умови та безпека життя		Освіта		Культурний та духовний розвиток		ЦІРГР	
	індекс	ранг	індекс	ранг	індекс	ранг	індекс	ранг	індекс	ранг	індекс	ранг
АР Крим	0,5669	16	0,7916	14	0,6522	4	0,7927	18	0,4065	4	0,6420	3
Вінницька	0,5250	18	0,8133	8	0,4702	19	0,8076	13	0,1267	25	0,5486	22
Волинська	0,4319	25	0,8066	12	0,5691	8	0,7547	25	0,1596	20	0,5444	24
Дніпропетровська	0,6438	6	0,7521	24	0,4328	24	0,8354	2	0,2593	8	0,5847	12
Донецька	0,6602	5	0,7118	27	0,3888	27	0,8342	3	0,4109	3	0,6012	8
Житомирська	0,4395	24	0,7573	22	0,4815	18	0,7586	24	0,1661	19	0,5206	27
Закарпатська	0,5217	19	0,7940	13	0,7689	1	0,6876	27	0,1326	24	0,5810	13
Запорізька	0,7088	2	0,7573	23	0,4179	26	0,8080	12	0,2447	12	0,5873	10
Івано-Франківська	0,4868	20	0,8067	11	0,5754	7	0,7412	26	0,1137	26	0,5448	23
Київська	0,6662	4	0,8074	10	0,5385	14	0,8185	9	0,0504	27	0,5762	16
Кіровоградська	0,4604	23	0,7479	25	0,4606	21	0,8027	15	0,2341	14	0,5411	25
Луганська	0,6392	7	0,7443	26	0,4475	22	0,8112	11	0,2085	16	0,5701	18
Львівська	0,4722	21	0,8086	9	0,5647	9	0,7891	19	0,2503	10	0,5770	15
Миколаївська	0,6274	9	0,7583	21	0,4995	16	0,8117	10	0,2393	13	0,5872	11
Одеська	0,5982	14	0,7648	19	0,5774	6	0,8202	8	0,3715	5	0,6264	5
Полтавська	0,6210	12	0,8225	5	0,4991	17	0,8045	14	0,1573	21	0,5809	14
Рівненська	0,4674	22	0,8215	6	0,5637	10	0,7630	22	0,1928	18	0,5617	20
Сумська	0,6147	13	0,7631	20	0,4465	23	0,8330	4	0,2025	17	0,5720	17
Тернопільська	0,4150	26	0,8412	2	0,5814	5	0,7743	21	0,1384	23	0,5501	21
Харківська	0,6223	11	0,7818	15	0,5172	15	0,8300	5	0,2589	9	0,6020	7
Херсонська	0,4345	27	0,7745	17	0,5483	13	0,7931	17	0,1535	22	0,5408	26
Хмельницька	0,5375	17	0,8346	3	0,4312	25	0,8018	16	0,2111	15	0,5632	19
Черкаська	0,6915	3	0,7780	16	0,5522	12	0,8291	6	0,2976	7	0,6297	4
Чернівецька	0,5871	15	0,8295	4	0,5537	11	0,7588	23	0,2470	11	0,5952	9
Чернігівська	0,6337	8	0,7685	18	0,4697	20	0,7873	20	0,3635	6	0,6045	6
м. Київ	0,7439	1	0,8527	1	0,7243	2	0,8534	1	0,7972	1	0,7943	1
м. Севастополь	0,6257	10	0,8175	7	0,6936	3	0,8277	7	0,7476	2	0,74242	2

Екологічні проблеми суттєво обмежують гуманітарний розвиток суспільства, котрий знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з якістю навколишнього природного середовища. Розвиток збалансованої системи раціонального природокористування, у поєднанні з ефективною соціальною політикою, що враховує мінімізацію антропогенного навантаження і забезпечення соціальної захищеності людини стане основою забезпечення і стабільного гуманітарного розвитку держави.

Індекс екологічного стану природного середовища є абсолютним і визначається об'єктивними результатами моніторингу стану довкілля в певному регіоні України та не залежить від його місця відносно інших регіонів. Інтегральний показник (I_{int}) розраховується як середнє геометричне показників стану земельних, водних ресурсів та атмосферного повітря:

$$I_{int} = \sqrt[3]{I_{зр} I_{вр} I_{атм}}, \quad (2.1)$$

де $I_{зр}$, $I_{вр}$, $I_{атм}$ – показники стану земельних ресурсів, водних ресурсів та атмосферного повітря відповідно.

Оцінка рівня екологічної небезпеки проведена двома етапами: *перший* аналіз та групування вхідної інформації за відповідними блоками; *другий* – розрахунок коефіцієнтів екологічної небезпеки по регіонах за виділеними блоками та їх сукупністю у регіональному розрізі.

Загальна схема побудови показників екологічної небезпеки окремих блоків включає:

Компонування векторів показників α_{ij} первинної інформації i -го рівня для розрахунку інтегрального індексу екологічного стану навколишнього середовища окремого блоку.

Нормування показників, тобто перехід від абсолютних за своїм характером показників (векторів α_{ij}) до відносних показників (x_{ij}), на основі наступної розрахункової системи за формулою:

$$x_{ij} = \frac{\alpha_{ij} - \alpha_{ij(\min)}}{\alpha_{ij(\max)} - \alpha_{ij(\min)}},$$

де: α_{ij} – показник екологічного навантаження i -го регіону j -го блоку;

x_{ij} – нормоване значення показника i -го регіону j -го блоку;

i – номер регіону, відповідно до кількості регіональних утворень держави (27);

j – номер екологічного блоку;

$\alpha_{\min}$, $\alpha_{\max}$ – мінімальна та максимальна величина для відповідних показників за блоками.

Для визначення вагових коефіцієнтів використано метод головних компонент, котрий трансформує m -вимірний ознаковий простір у p -вимірний

простір компонент. У моделі головних компонент зв'язок між первинними ознаками і компонентами описується як лінійна комбінація:

$$y_{ij} = \sum_j^m c_{ij} \cdot G_j$$

де y_{ij} – стандартизовані значення i -ї ознаки з одиничними дисперсіями; сумарна дисперсія дорівнює кількості ознак m ;

c_{ij} – внесок j -ї компоненти в сумарну дисперсію множини показників i -ї сфери.

Компоненти G_j також представляють собою лінійну комбінацію:

$$G_j = \sum_j^m d_{ij} \cdot x_{ij}$$

де d_{ij} – факторні навантаження;

x_{ij} – вхідні дані.

Власне вагові коефіцієнти b_{ij} розраховуються за формулою:

$$b_{ij} = \frac{c_{ij} \cdot |d_{ij}|}{\sum c_{ij} \cdot |d_{ij}|}$$

Розрахунок інтегрального індексу окремого блоку A_{ij} , з урахуванням вагових коефіцієнтів кожного із показників, що входять у блок, проводиться за формулою:

$$A_{ij} = \frac{\sum b_{ij} \cdot x_{ij}}{z}$$

де b_{ij} – відповідний ваговий коефіцієнт;

x_{ij} – нормоване значення показника i -го регіону j -го блоку;

z – кількість показників у j -му блоці.

Розрахунок агрегованого індикатора екологічного стану навколишнього середовища регіонів здійснено за наступною формулою:

$$Q_{ij} = \sqrt[k]{A_{ij} \times \dots \times A_{jk}} ,$$

де: A – агрегований індекс екологічного стану навколишнього середовища регіону за визначеними блоками;

k – кількість блоків.

У результаті проведення розрахунків інтегрованого показника нами було виділено групи регіонів відповідно до 5 рівнів екологічної безпеки:

- високий рівень (до 0,0029) – Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська області та м. Севастополь;

- підвищений рівень (від 0,0030 до 0,0049) – Житомирська, Черкаська, Вінницька, Кіровоградська області та м. Київ;

- середній рівень (від 0,050 до 0,0059) – Запорізька, Сумська, Рівненська, Волинська, Львівська, Івано-Франківська області;

- помірний рівень (від 0,0060 до 0,0071) – Харківська, Херсонська, Хмельницька, Чернігівська, Київська, Полтавська, Миколаївська області та Автономна Республіка Крим;

- низький рівень (більше 0,0071) – Одеська, Луганська, Донецька, Дніпропетровська області.

Встановлено, що найвищим є рівень екологічної безпеки у Дніпропетровській області (0,0208), що зумовлено концентрацією виробничих потужностей у регіоні, найнижчим – у м. Севастополь (0,0018).

РОЗДІЛ 7. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА БУДІВНИЦТВА ЖИТЛА

7.1. Імперативи та шляхи реформування житлово-комунальної сфери

Із початком ринкових перетворень реформування житлово-комунального господарства проголошено одним із пріоритетних завдань уряду. Воно привертає особливу увагу загальнодержавних і місцевих органів влади. Проведення реформ у цій галузі розпочалося з 1999 р., коли Указом Президента України було схвалено Основні напрями прискорення реформування житлово-комунального господарства (19.10.1999 р., № 1351/99) і затверджена Кабінетом Міністрів України Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 рр. та на період до 2010 р. (14.02.2002 р., № 139).

Програмою було передбачено чотири основні напрями реформування галузі: організація ефективного управління і належного використання майнових комплексів у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг, поглиблення демонополізації ЖКС, створення конкурентного середовища на ринку комунальних послуг, забезпечення безбиткового фінансування підприємств житлово-комунального господарства.

Із початку реформ приватизовано біля 6,1 млн квартир та одноквартирних будинків, що становить 98% державного житлового фонду. В цілому житловий фонд приватизовано на 93,5%. Цим фактично створені умови для розширення і поглиблення ринкових відносин у житлово-комунальній сфері, суть яких полягає в переході до створення служб єдиного замовника з утримання житла й надання комунальних послуг, впровадження процедури конкурсного відбору виконавців послуг, залучення приватних підприємств для обслуговування житлового фонду тощо.

Одночасно удосконалена інституціональна база здійснення реформ. Здійснені реальні кроки щодо суб'єктивізації економічних відносин у житлово-комунальному господарстві, що сприятиме сталості його функціонування.

У цьому контексті можна відмітити, насамперед, ухвалення закону про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, які мають стати альтернативою діючих державних житлово-комунальних господарств, що монополізують ринок комунальних послуг. Важливим також є затвердження постановою Кабінету Міністрів України № 50 2005 р. Типового переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, порядку формування тарифів на послуги останніми.

Першим документом встановлюються права та обов'язки обслуговуючої організації і мешканця в процесі утримання житлових будинків, а отже, й цивілізоване врегулювання взаємовідносин між сторонами. Другим –

визначається механізм формування тарифів, який поширюється на суб'єкти господарювання всіх форм власності. Розмір тарифів має визначатися по кожному будинку окремо, залежно від низки показників. Під час формування тарифу на послуги повинна бути забезпечена прозорість усіх його складових та визначення вартості кожної з них на 1 кв. м загальної площі квартири [135, с.5].

Важливим кроком на шляху комунальних реформ стало прийняття постанови уряду „Про затвердження Правил надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення”. Цим документом встановлюється практичний механізм переліку послуг, плати за них, система контролю й відповідальності за якість і параметри надання населенню послуг. Цією постановою фактично відхиляється вільний підхід регіонів до розрахунку послуг і запроваджуються типові правила для їх розрахунку.

Зазначені кроки з боку уряду спрямовані на встановлення самоопукних, однакових для всіх категорій споживачів тарифів на житлово-комунальні послуги. Проте через зростання собівартості послуг і зволікання органів влади з переглядом тарифів, їх компенсації тарифи для населення не покривають повної вартості послуг, а частина витрат перекладається на промислових споживачів.

Аналіз динаміки тарифів на послуги житлово-комунального господарства на момент обстеження свідчить про щорічне зростання собівартості надання послуг, зменшення обсягів грошового відшкодування їх вартості населенням і збереження механізму перехресного фінансування комунального господарства.

Так, собівартість водовідведення зростає в середньому за рік в 1,3-1,4 рази, тарифи для населення – в 1,34 - 1,46 рази, відшкодування населенням вартості послуг дещо підвищується за умови зростання компенсаційних тарифів промисловості. Аналогічна ситуація спостерігається з тарифами на послуги водопостачання і теплопостачання, але в цьому випадку простежується більш збалансована динаміка між показниками тарифів для населення і тарифів для промисловості, що позитивно відбивається на обсягах відшкодування населенням вартості постачання води і тепла. Вартість відшкодування населенням вартості послуг теплопостачання підвищилось за останні роки на 6%, водопостачання – на 8%.

Оплата населенням житла збільшується дещо більшими темпами порівняно із собівартістю утримання житлових будинків. Розмір квартплати покриває витрати на утримання будинків і прибудинкових територій на 96%. Необхідно відмітити, що рівень відшкодування вартості послуг передбачає відшкодування фактичної собівартості послуг, податку на додану вартість та планової рентабельності. Такий порядок ціноутворення здорожчує фактичну вартість послуг.

Переважаюче значення промислових підприємств у фінансуванні житлово-комунального господарства – свідчення поглиблення кризового становища у цьому важливому соціальному секторі національної економіки.

Основними причинами зростання собівартості житлово-комунальних послуг є зменшення обсягів їх надання, збільшення вартості енергоносіїв і мінімального розміру оплати праці, перевищення встановлених нормативів витрат у мережі через незадовільний стан основних фондів.

Досить нагадати, протяжність аварійних водопровідних мереж становить 34% від загальної їх довжини. Втрати води в мережах зросли в середньому з до 37%, частка котлів із терміном експлуатації понад 20 років збільшилася з 22% до 25%, у ветхому й аварійному житлі мешкають близько 175 тис. осіб, кількість застарілих та непрацюючих ліфтів у житлових будинках щороку зростає на 3-4%. Між тим, на поліпшення стану житлово-комунального господарства державою за цей час було спрямовано 3,4 млрд грн. Як свідчить реальний стан справ у галузі, про ефективність використаних коштів говорити поки не доводиться [136].

Складність фінансового стану житлово-комунального господарства посилюється неповнотою знаходження пільг і субсидій, відсутністю джерел відшкодування різниці між фактичною вартістю послуг і встановленими тарифами, а також несвочасним надходженням плати з боку споживачів.

У підприємств житлово-комунальної сфери витрати на виробництво перевищують вартість реалізованих послуг, у результаті чого підприємства галузі несуть збитки у розмірі 9,0–9,3%.

Без застосування радикальних заходів, у тому числі на державному рівні, докорінного реформування економічних і правових відносин у діяльності житлово-комунального господарства суттєво виправити становище, що склалося в галузі, неможливо. Для поліпшення стану справ у цій важливій сфері урядом передбачається прискорити реформи. З цією метою пропонується розробити Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2008-2012 рр. У центр нової житлової політики мають бути поставлені соціальні питання й інтереси громадян. Виходячи з цього, потрібні дієві механізми щодо посилення державного регулювання діяльності монополій на ринку комунальних послуг, реальне створення конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, забезпечення ресурсозбереження в житловому фонді.

Державна політика щодо реформування й розвитку житлово-комунального господарства передбачає, по-перше, розробку законодавчої і нормативної бази, яка б реально сприяла встановленню ринкових економічних умов. У проєкті Житлового кодексу, який готується Верховною Радою України, визначено головне – правове поле діяльності комунальної сфери в ринкових умовах, створення однакових умов для суб'єктів підприємницької діяльності.

У контексті ідеології реформування житлово-комунального господарства ухвалено закон про товариства співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), які утворюються добровільно за згодою мешканців. Ці недержавні інституції розглядаються як альтернативні нині існуючим житлово-експлуатаційним конторам, які є монополічними структурами у складі житлово-комунального господарства. Однак на сьогодні в Україні лише 2,2% будинків перейшли на нову організаційну форму діяльності, решта – залишились у комунальній власності.

Функціями ОСББ, або з латинської кондомініумів (управління спільним майном), є розпоряджання співвласників житлових будинків своїм майном. Вони можуть найняти управителя будинку, тобто фізичну або юридичну особу, яка від імені членів товариства заключає договір на надання комунальних послуг і безпосередньо виконує контрольно-управлінські обов'язки. На сьогодні ці функції делеговані місцевим і районним радам, які наймають керівників житлово-експлуатаційних контор. При цьому вплив мешканців на роботу ЖЕКів залишається мінімальним.

Стимулювання процесу створення товариства співвласників житла повинна взяти на себе держава. Насамперед, державна функція полягає в підготовці стану будинку для передачі його у власність мешканців. Багато з них – це споруди з 40–50-річним строком експлуатації, де протягом мінімум двох десятиліть не було жодного ремонту. Отже, завдання місцевих державних органів полягає в тому, щоб привести інженерні комунікації, під'їзди в належний стан [137].

Створення конкурентного середовища на ринку обслуговування житла не може обмежуватися тільки однією будь-якою структурою. Крім кондомініумів, можуть існувати й інші інституційні форми управління житлом (житлові кооперативи, домові комітети, комунальні об'єднання).

Наступна функція, яку держава має взяти на себе, – регулювання природних монополій: тепло-, водо-, газопостачання і постачання електроенергії. Регулювання постачання газу й електроенергії здійснюється Національною комісією з регулювання енергетики. Інші види надання комунальних послуг залишаються монополізованими. Для демонополізації комунальних підприємств необхідно розробити й запровадити тендерний механізм для виконання тих чи інших послуг певною компанією. При цьому в процес демонополізації мають бути залучені й житлово-експлуатаційні контори як суб'єкти, що надають послуги з утримання будинку.

Однією з головних державних функцій має стати компенсаційно-інвестиційна. Справа в тому, що реформування житлово-комунального господарства потребує залучення величезних коштів. Комунальний бізнес має бути беззбитковим. Для того, щоб мотивувати прихід на ринок житлово-комунальних послуг, обсяг якого перебільшить у найближчому майбутньому 10 млрд грн, інвесторів, необхідно, по-перше, вирішити питання про погашення боргів за кошти населення, що були знецінені в ощадних банках, обсяг яких

становить 6 млрд грн. Враховуючи, що сума комунальної заборгованості населення досягла 12529,4 млрд грн, цей крок може суттєво вплинути на її ліквідацію. По-друге, для залучення інвестицій необхідно створити цільовий державний фонд, який би застосовував механізми, аналогічні запровадженню свого часу для підтримки аграрного сектора економіки. Це, наприклад, компенсація за кредитні відсотки для стимулювання співпраці підприємств житлово-комунального господарства з банками по аналогії з механізмами, які здійснюють довгострокові програми фінансування агропідприємств.

Для управління розвитком системи державного регулювання природних монополій необхідно створити на національному рівні регулюючої комісії на ринку комунальних послуг, а також удосконалити порядок ліцензування та контролю в сфері тепло-, водопостачання та водовідведення, запровадити ефективні механізми встановлення тарифів тощо;

Фінансову проблему реформування житлово-комунального господарства ускладнює проблема джерел покриття витрат на утримання будинків. Раніше найбільшу частку (50% і більше) у структурі доходів житлових організацій становили орендні надходження. Сьогодні ця частка зменшилася внаслідок викупу орендарями житлових приміщень. Компенсувати ці втрати частково можливо за рахунок державних субвенцій житловим конторам, як це й робиться. Однак ця форма компенсацій потребує удосконалення. Компенсація має бути адресною, враховуючи диференціацію мешканців за доходами. Проте такий механізм лише упорядковує надходження коштів. Необхідно, на наш погляд, переглянути договори оренди приміщень з метою залучення приватного бізнесу для фінансування певних робіт на території розташування будинку.

Варто здійснити реальні кроки для мінімізації збитків житлово-експлуатаційних організацій. У цьому напрямі Україна має певний позитивний досвід реформування шляхом створення укрупнених житлово-комунальних організацій (ЖЕО). У м. Києві, наприклад, дві житлово-комунальні організації були інтегровані в одне комунальне підприємство „Липкижитлосервіс”. Економія за рахунок реорганізації комунальних служб становила тільки у двох структурах 200 тис. грн. Для забезпечення контролю в питаннях і утримання житлового фонду доцільно створити незалежну Державну житлово-комунальну інспекцію.

В умовах підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги на одне з перших місць за актуальністю виступає державна функція впровадження технологій енергозбереження.

В Україні 72 млн житлових квадратних метрів у багатоповерхових будинках не відповідає сучасним вимогам і нормативам енергозбереження. В основному, це тонкостінні панельні й цегляні п'ятиповерхові будинки.

Через надмірну централізацію тепlopостачання, експлуатацію низько ефективного й фізично зношеного обладнання, низьку теплозахисну спроможність огорожуючих конструкцій житлових будинків застарілих серій

питома вага енергоресурсів у витратах на утримання та експлуатацію житла сягає 60–80%, що в 1,5 рази більше, ніж в інших країнах. Як наслідок, втрати сягають 30–40% загальних обсягів спожитих енергоресурсів.

Технічна модернізація будинків, поліпшення якості житлово-комунальних послуг, запровадження сучасної системи їх обладнання стає найбільш пріоритетним напрямом реформування житлово-комунального господарства і житлової політики уряду.

Із Державного бюджету на всі заходи з енергозбереження останнім часом асигнується більше 1 млрд грн. Проте сума на відновлення житлового фонду (заміну вікон, які вичерпали свій ресурс, утеплення тощо) визначається емпіричним шляхом. Між тим, одним з ефективних методів економії енергоресурсів, за рахунок яких можливо економити 20% теплової енергії і 23% газу, є утеплення зовнішніх стін за технологією навісних вентиляційних фасадів.

Проблему енергозбереження необхідно вирішувати на державному й місцевому рівнях. Міністерству будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України доцільно створити робочу групу з питань напрацювання пропозицій енергозбереження у сфері житлово-комунального господарства.

Інституційним заходом, який може сприяти реалізації розроблених пропозицій, можуть стати спеціальні комісії при облдержадміністраціях, завданням яких повинна бути розробка програм енергозбереження на регіональному рівні.

Дефіцит коштів, необхідних для реформування житлово-комунальної сфери, може бути компенсований кредитними ресурсами. У світовій практиці є приклади ефективного використання в аналогічних цілях банківських коштів. Так, у Німеччині у свій час була впроваджена окупна державна програма кредитування житлово-комунальної реформи. Вона поєднувала три фінансових джерела: державного, місцевого бюджетів і коштів населення. Малозабезпеченим родинам надавалася фінансова допомога на проведення ремонтних робіт.

У переліку інституційних завдань держави перманентно постає питання пом'якшення наслідків підвищення цін і тарифів. Головний напрям вирішення проблеми – компенсація населенню грошових витрат. Необхідно націлитися на впровадження механізмів відповідальності держави за перехід на підвищені тарифи оплати комунальних послуг.

Серед випереджаючих заходів мають бути такі, як удосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї з метою включення до нього заробітної плати, інших грошових доходів без урахування сум сплачених податків і внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; внесення змін до Закону України „Про індексацію грошових доходів населення ” щодо збільшення межі грошових доходів населення, яка

підлягає індексації, до двократного розміру прожиткового мінімуму, встановленого для відповідних соціально-демографічних груп населення; підвищення заробітної плати працівникам підприємств державної форми власності та акціонерних товариств із державною часткою власності (50% + 1 акція) для підтримки купівельної спроможності населення в умовах зростання цін на комунальні послуги і збереження за рахунок цього досягнутих темпів зростання реальної заробітної плати.

Окрема проблема, яка безпосередньо пов'язана з реформою житлово-комунального господарства і є його складовою, – благоустрій населених пунктів і комунальних потужностей загально регіонального значення.

На сьогодні обсяги капітальних вкладень у комунальне господарство не забезпечують пропорційного розвитку населених пунктів, необхідного нарощування потужностей об'єктів тепло-, водо-, газопостачання, водовідведення та міського електротранспорту. У 29 містах і майже третині селищ міського типу відсутня мережа каналізації, 15% цих населених пунктів не мають централізованого водопостачання, каналізаційні споруди у 110 міських населених пунктах перевантажені, у 17% міських населених пунктів якість питної води за окремими показниками не відповідає вимогам діючих стандартів.

Обмеженість державних капітальних вкладень і власних коштів підприємств призводить до занепаду технічного стану більшості об'єктів комунального призначення. Близько 6000 км інженерних мереж і більше 4,6% державного житлового фонду перебувають у ветхому та аварійному стані. Третина рухомого складу та четверта частина трамвайних колій і контактних мереж потребують заміни або ремонту. З 33 тис. км теплових мереж біля 15% - ветхі. Майже 25% будинків збудовані протягом 1961-1970 рр., 25% - 1946-1960 рр., більше 16% - збудовані ще пізніше. Особливо незадовільний стан відомчого житла, який підприємства сьогодні неспроможні підтримувати на належному рівні.

Державна політика щодо реформування й розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів передбачає, *по-перше*, розробку законодавчої та нормативної бази, яка б реально сприяла встановленню ринкових економічних відносин. На жаль, Житловий кодекс остаточно не ухвалений Верховною Радою України. У цьому кодексі визначено головне – правове поле діяльності житлової сфери в ринкових умовах, створення однакових умов для суб'єктів підприємницької діяльності. Термінового розгляду у Верховній Раді потребує значна кількість інших важливих для житлово-комунального господарства законів. Зокрема, таких, як закон про теплопостачання, про міський електротранспорт, про благоустрій населених пунктів тощо.

По-друге, необхідно внести зміни в ухвалений Закон України про житлово-комунальні послуги та загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр. Підлягає перегляду тарифна політика, яка має орієнтуватися на вартість сукупних робіт,

які потрібно виконати для підтримання необхідного технічного стану будинків протягом встановленого нормативами строку його експлуатації, а не на платоспроможний попит населення. Помилкове визначення тарифів на житлово-комунальні послуги призводить до щорічної збитковості житлово-комунальних підприємств більше, ніж на 1,1 млрд грн.

По-третє, в країні доцільно як стратегічний напрям реформування запровадити створення відновлюваного житлового фонду, що дасть змогу переселяти людей під час проведення ремонту житлових будинків.

По-четверте, проведення житлово-комунальної реформи може бути ефективним, якщо піднести правовий статус квартиронаймача (власника) квартири, зробити його рівноправним суб'єктом правових відносин у житлово-комунальній сфері.

По-п'яте, дуже важливо домогтися запровадження механізмів громадського контролю за прозорістю процесу встановлення тарифів і цін, зокрема, на природний газ, електроенергію, тарифів на житлово-комунальні послуги тощо.

Реалізації цих першочергових заходів сприятиме впровадження ринкових засад господарювання, підвищення якості житлово-комунальних послуг, їх відповідності стандартам розвинених країн.

Це можна здійснити, лише створивши сприятливі умови для приватних інвесторів. На модернізацію системи у сфері ЖКХ необхідно більше 700млн. грн. Бюджетні програми здатні забезпечити біля 1% інвестиційної потреби комунальних підприємств. Для створення сприятливих умов для бізнесу необхідно реалізовувати ідеологію державно-приватного партнерства. Бюджетні функції мають включати субвенції на покриття різниці у тарифах та на перекидання води у маловодні райони. Не менше 500 млн грн. потребують програми тепло- та водопостачання, ремонту ліфтового господарства, підтримка об'єднань співвласників мешканців домів, в тому числі на перший капітальний ремонт, на реалізацію програми передачі в комунальну власність гуртожитків, установку приборів для врахування води.

7.2. Фінансування житлового будівництва

Із переходом економіки на ринкові принципи господарювання помітно зменшилася роль держави в будівництві житла. Були демонтовані державні механізми фінансування розвитку житлового будівництва. Проте альтернативні методи введення в експлуатацію житлових будинків не набули широкого розповсюдження.

Відставання у введенні ринкових механізмів фінансування житлового будівництва негативно позначилось на темпах його розвитку (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Введення в експлуатацію житлових будинків

Роки	Загальна житлова площа, тис.кв.м	% до 1985 р.	% рік до року	Загальна житлова площа, тис.кв.м на 1000 населення	% до 1985 р.	% рік до року
1985	19199	100	100	378	100	100
1990	17447	90,9	90,9	338	89,4	89,4
1995	8663	45,1	49,6	169	44,7	44,7
1996	6754	35,2	77,9	132	34,9	78,1
1997	6369	33,2	94,3	125	33,1	94,7
1998	5855	30,5	91,9	116	30,7	92,0
1999	6152	32,1	105,1	123	32,5	106,0
2000	5558	29,0	90,3	113	30,0	91,8
2001	5939	30,1	106,8	123	32,5	108,8
2002	6073	31,6	102,2	127	33,6	103,2
2003	6433	33,5	105,9	135	35,7	106,3
2004	7566	39,4	117,6	160	42,3	118,5
2005	7816	40,7	103,3	167	44,2	104,4
2006	8628	44,9	110,4	185	48,9	110,7
2007	10244	53,3	118,7	221	58,4	119,4
2008	10496	54,7	102,5	228	60,3	103,2
2009	6400	33,3	61,0	140	37,0	61,4
2010	9339	48,6	145,9	204	54,0	145,7
2011	9410	49,0	100,8	207	54,7	101,5
2012	10750	56,0	56,0	237	62,7	114,5
2013	11217	58,4	104,3	248	64,8	103,3

Джерело: Статистичний щорічник України за 2006 рік / Держкомстат України. – К.: Консультант, 2007. – С. 226; Статистичний щорічник України за 2012 рік / Держкомстат України. – К.: Консультант, 2013. – С. 209, 214; Статистичний щорічник України за 2013 рік / Держкомстат України. – К.: Консультант, 2014 – С. 204 [138; 139; 140]

Якщо в середині 80-х рр., тобто напередодні радикальних економічних реформ, в Україні протягом року вводилося 19–20 млн кв. м житлової площі, то до середини 90-х рр. цей показник зменшився у 2,5 рази. Державне фінансування введення в експлуатацію житла скоротилось у 32 рази, а його обсяги – у 8 разів.

Із 2001 р. відмічається зростання обсягів житлового будівництва. Протягом 2001–2013 рр. середньорічні темпи будівництва житла становили 105,5%, у той час, як за період 1990–2000 рр. вони дорівнювали в середньому на рік (-)10,9%.

Аналогічна картина спостерігається й з показником введення в експлуатацію житлової площі у розрахунку на 1000 жителів: 106,2% для періоду 2001–2013 рр. і (-)9,98% для періоду 1990–2000 р. Більш висока динаміка пояснюється абсолютним скороченням чисельності населення України, яке зменшилося протягом 2001–2013 рр. на 3,5 млн.

Найбільші обсяги житлової площі вводилися за рахунок населення, що значно перевищувало введення її за рахунок інших джерел фінансування: коштів підприємств, державного й місцевих бюджетів, банківських кредитів тощо. Якщо в 1990 р. питома вага введення в експлуатацію індивідуального житла становила 25% введеної загальної площі, то протягом 2000–2007 рр. – 59%. В окремі роки населенням будувалось більше 66% житла. Доля інших інвесторів значно менша: підприємств і організацій – 28,8%; державного бюджету – 2,5; місцевих бюджетів – 1,4; банківських іпотечних кредитів – 0,8; інших джерел – 0,1%.

Зростання будівництва житла фізичними особами на 50% відбувається за рахунок 7–9 регіонів, які характеризуються відносно високим рівнем інвестування капіталу населення [140, с. 213]. При цьому забудовниками житла переважно виступають групи громадян, які відносяться до найбільш доходних груп у загальній системі диференціації населення за критерієм сукупних і грошових доходів.

До складу регіонів із високою економічною динамікою будівництва житла у 2013 р. належать Київ, Крим, Київська, Івано-Франківська, Львівська, Закарпатська. Якщо у Києві та в цілому ряді східних областей зростання введення в експлуатацію житлових будинків пояснюється внутрішніми економічними чинниками, то в Івано-Франківській і Закарпатській областях – міграційними. Для громадян, що працюють і отримують оплату за кордоном, щомісячні заощадження становлять приблизно 400 дол. США, отже, загальний обсяг інвестування у житлове будівництво мігрантами може дорівнювати 2,5–3 млрд дол. США.

Незважаючи на пожвавлення житлового будівництва в Україні, гострота проблеми забезпечення населення житлом не зменшується. У середині 80-х рр. 250 тис. сімей отримали житло, у 2000 р. – тільки 32 тис. сімей, у 2013 р. – 6 тис. У відсотках до загальної кількості тих, хто перебував на квартирному обліку, становила відповідно 9,2%, 1,6% та 0,6%.

За офіційними даними, квартирна черга на поліпшення житлових умов становить 808 тис. сімей та однаків [140, с. 395], з яких 24,5%, або 198 тис., становлять «першочергові», тобто особи, що мають право на пріоритетне отримання житла [140, с. 396]. У порівнянні з 1990 р. черга на поліпшення житлових умов скоротилася на 38,7%. Скорочення квартирної черги значною мірою викликане рядом об'єктивних причин: ліквідацією черги на підприємствах, структурною перебудовою, звільненням працівників, відсутністю коштів на будівництво житла, ліквідацією підприємств у зв'язку з банкрутством, наданням населенню можливості купівлі житла без черги тощо.

Виходячи з цього, можна констатувати, що переважна більшість сімей, які перебували на черзі, не отримали житла протягом минулих років.

Отже, фактична кількість сімей, які потребують поліпшення житлових умов, дорівнює 2300 тис. За підрахунками аналітиків, вона навіть перевищує цю цифру більше, ніж у 2,7 рази і сягає 6 тис. сімей [141, с. 8]. Кризова ситуація значно послабила фінансові умови забезпечення населення житлом, які до того ж ускладнюються ціновими факторами. Для переважної більшості громадян придбання житла протягом останніх трьох років зменшилося за рік на 13,3% при збільшенні цін на житло у великих містах України на 60–80%. Основа доходів населення – заробітна плата, рівень якої навіть у Києві дозволяє накопичити кошти лише на 0,2 кв. м. житла.

Причини незадовільного стану забезпечення населення житлом обумовлені цілим рядом факторів, один із головних – відсутність економічних механізмів реалізації урядових житлових програм, розроблення яких розпочалося в середині 90-х рр. За 17 років в Україні жодної реформи до кінця не довели, а в житлово-комунальній сфері, по суті, не починали [142, с. 6].

На активізацію іпотечного ринку житла спрямоване ухвалення Закону України „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [143].

В Україні розроблені і схвалені програми будівництва житла для таких соціальних груп населення, перед якими держава має певні зобов'язання. Це військові, ліквідатори аварії на Чорнобильській АЕС. Таким чином, за рахунок бюджетних коштів здійснюється фінансування трьох спеціальних програм поліпшення житлових умов окремих категорій громадян: молоді, військовослужбовців і постраждалих від Чорнобильської аварії. Серед 436 тис. сімей, що користуються правом першочергового й позачергового одержання житла – учасники Великої Вітчизняної війни, багатодітні сім'ї та одинокі матері, мешканці гуртожитків, старих і аварійних будинків. Зазначеним категоріям населення нове житло надається безкоштовно або за плату з одночасним наданням громадянам пільгових довгострокових кредитів.

У 2007 р. Указом Президента України «Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом» запроваджена програма «Доступне житло», яка розрахована на середній прошарок населення. За цією програмою 30% вартості квартири сплатить держава через Державну іпотечну установу; 70% - громадяни за власні кошти або кредити комерційних банків. Кредит надаватиметься терміном на 20 років під фіксовані 15% річних. На думку фундаторів цієї програми, сім'я з місячним доходом від 2,5 тис. грн може взяти такий кредит і сплачувати 1,5 тис. грн щомісяця. На час прийняття зазначеної програми таке кредитне навантаження на родинні бюджети цілком допустимо. На державний бюджет програма «Доступне житло» накладає додаткові обов'язки, які за певних умов можуть бути не виконаними, що й спостерігається на практиці. За підрахунками, на

забезпечення виконання програми потрібно асигнувати щороку 4,5 млрд грн, що дорівнює 0,5% ВВП [144, с. 6].

За таких умов з державним фінансуванням ситуація із задоволенням житлових потреб населення, які знаходяться в черзі, розтягнеться більше, ніж на 110 років, що не прийнятне [145, с. 5, 10].

Найбільш оптимальний механізм фінансування житлового будівництва, як зазначалося, подвійний – за рахунок власних коштів населення й кредитів. Його застосування протягом 2000-2012 років дозволило щороку одержувати житло 1,4-1,6% сімей і однаків, які перебували на квартирній черзі. У розрахунку на 1000 населення в середньому вводилося в експлуатацію біля 165 кв. м житла. За такими темпами введення в експлуатацію житла виконання програми «Доступне житло» розтягнеться більше, ніж на 70 років. Такий строк задоволення потреб населення в житлі знаходиться на рубежі життя одного покоління, що викликає незадоволення громадян.

Програмні завдання житлової політики повинні бути виконані максимум за 12 років. За таких умов середньорічні темпи одержання квартир до 2016 року мають становити 8%, а обсяги будівництва житла збільшаться до 20,0 млн кв. м., введення в експлуатацію квартир – до 450 м. Для виконання цих програмних завдань необхідно удосконалити існуючі й застосувати нові фінансово-інвестиційні механізми будівництва житла. Визначення певних кроків у цьому напрямі передбачає аналіз практики фінансування житла. У 2009 р. кошти не виділяються [146; 147, с. 226]. У 2014 р. на фінансування за програмою «Доступне житло» передбачається збільшити компенсацію державою 30% від вартості житла у 2 рази, або до 100 млн грн. Крім того, на 40 млн. грн. – до 340 млн. грн. збільшено фінансування з держбюджету програм «Здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов».

Частка коштів державного бюджету в загальному фінансуванні житлового будівництва не перевищує 5,8%, тому основними джерелами фінансування житла стали власні кошти населення, приватні інвестиції і кредити банку. Значна частина житлового інвестування припадає на залучення коштів населення на основі договорів інвестування або повної оплати майбутньої квартири на стадії будівництва. Прогресивні технології застави при будівництві житла ще недостатньо розповсюджені. Слабо розроблені й соціальні аспекти проблеми житлового інвестування.

Неповнота та обмежене застосування сучасних технологій інвестування житла гальмує вирішення проблеми забезпечення населення житлом. При цьому рівень забезпеченості населення житлом залишився незадовільним. До головних факторів, які перешкоджали виконанню завдань, намічених Концепцією державної житлової політики, можна віднести ненадання житловому будівництву пріоритетного значення у соціальній політиці уряду. Це, у свою чергу, призводило до обмеження фінансових можливостей для будівництва житла інвесторів усіх рівнів.

Досі, незважаючи на ухвалення цілого ряду законів і нормативних актів, не забезпечена системність і послідовність у створенні і впровадженні ефективних фінансово-кредитних механізмів, перш за все іпотечного кредитування, з метою залучення коштів населення і довгострокових банківських кредитів у житлове будівництво. Роль інвестиційної активності регіонів у цій сфері залишається низькою. На сьогодні частка житлових кредитів у кредитних портфелях банків становить 6%.

На законодавчому рівні не визначена участь державного і місцевого бюджетів у фінансуванні й довгостроковому кредитуванні будівництва житла для соціально незахищених верств населення та тих, хто потребує підтримки з боку держави.

Забезпеченість населення житловою площею – один з найбільш важливих соціальних показників якості життя населення. Якщо в середині 80-х рр., тобто напередодні радикальних економічних реформ, в Україні протягом року вводилося 19,2 млн кв. м загальної житлової площі, то у 2012 р. – 10,7, у 2013 р. – 1,8. Фактично будівництво житла скоротилося в 10,7 раза. Аналогічна тенденція спостерігається і за показником введення в експлуатацію житлової площі. Протягом 2001-2013 рр. коефіцієнт середньорічних темпів зростання будівництва житла становив 5,5%. При цьому протягом останніх п'яти років (2008-2013) темпи будівництва житла уповільнилися порівняно з періодом 2001-2006 рр. Так, якщо протягом 2008-2013 рр. коефіцієнт зростання введення в експлуатацію житла становив 1,35, то у 2001-2006 рр. – 9,2. Тобто, за останні шість років порівняно з попереднім аналогічним періодом темпи знизилися майже у 6,8 раза (рис.7.1).

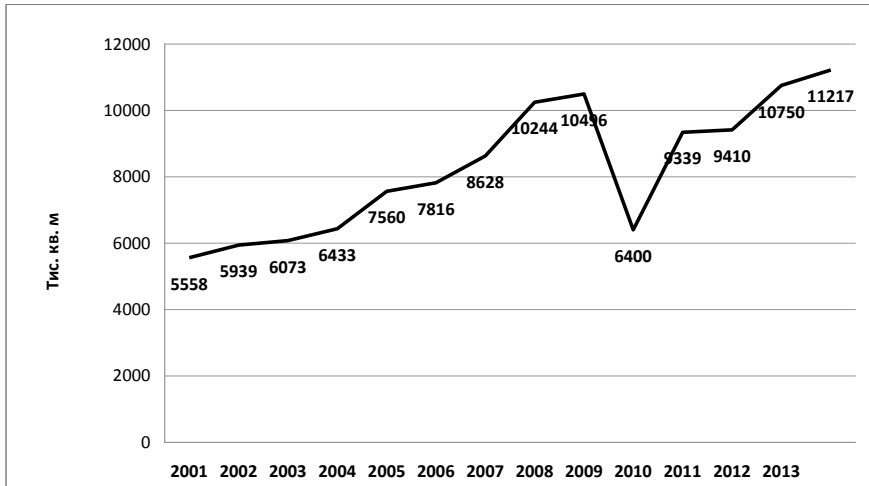


Рис. 7.1. Динаміка введення житлової площі в експлуатацію

Джерело: за даними Державної служби статистики

Створення ефективної системи іпотечного кредитування, яка поряд із ринковими механізмами включала би й інституційні засади державного регулювання підтримки житлового будівництва, залишається поки на рівні проголошеної мети в Концепції державної житлової політики 1995 р.

Продовжується зростання вартості будівництва житла, зокрема внаслідок впровадження податку на додану вартість, що робить його важкодоступним для більшості населення України.

Для того, щоб підвищити рівень забезпеченості населення України житлом і наблизитись до європейських норм, темпи введення житлового фонду в експлуатацію повинно прискорити. Для того, щоб досягнути до 2025 р. 35-40%-го збільшення забезпеченості населення житлом, показник введення в експлуатацію житла повинен підвищитися на 65-66% і становити щонайменше не менше 1850 тис. кв. м площі на одного жителя (див. рис. 7.2). Як результат, забезпеченість населення житлом підвищиться до 33 кв. м житла на особу.

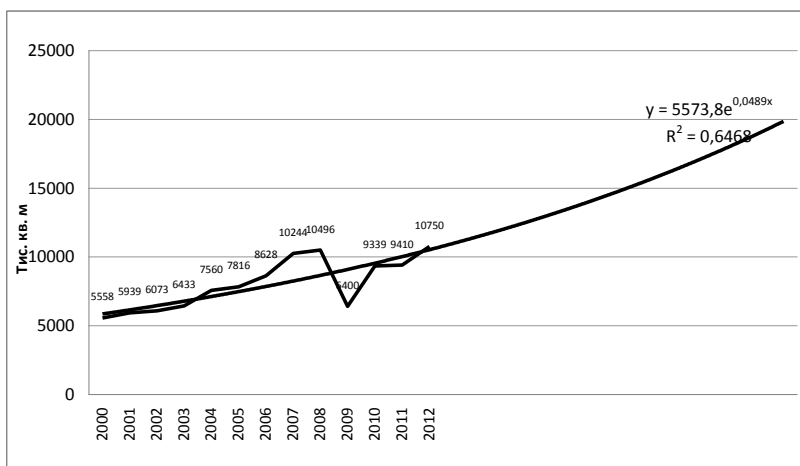


Рис. 7.2. Динаміка введення житлової площі в експлуатацію
Джерело: за даними Державної служби статистики

Необхідно відмітити важливий, з нашої точки зору, аспект, який безпосередньо пов'язаний з темпами та обсягами житлового будівництва. Це невизначеність джерел фінансування загальнодержавної програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства до 2015 р.

Враховуючи гостроту проблеми забезпечення населення України житлом, уряд протягом 1995-2012 рр. розробив ряд програм розвитку житлового будівництва і придбання житла тими, хто його потребує. Запроваджена програма «Доступне житло», яка розрахована на середній прошарок населення. За цією програмою 30% вартості квартири сплатить держава через Державну іпотечну установу; 70% - громадяни за власні кошти, або кредити комерційних

банків. Кредит надаватиметься терміном на 20 років під фіксовані 15% річних. На думку фундаторів цієї програми, сім'я з місячним доходом від 2,5 тис. грн може взяти такий кредит і сплачувати 1,5 тис грн щомісяця. Практика виконання цієї програми показала, що стратегія її реалізації була недосконалою. Кардинальних змін у житловому забезпеченні найбільш нужденних громадян не відбулося.

Завдання забезпеченості населення житлом за рахунок його будівництва в Україні необхідно вирішувати одночасно з наданням пріоритету молодіжному будівництву житла за рахунок його довгострокового кредитування на пільгових умовах. Ретроспективний аналіз показує, що державна політика будівництва житла для молоді не має ефективної стратегії реалізації.

Із 2002 по 2012 рр. згідно із завданням Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр., яка була затверджена Кабінетом Міністрів України 29 липня 2002 р., передбачалося за рахунок державного бюджету асигнувати кошти для надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одинакам у розмірі 1377 млн грн, фактично було профінансовано приблизно 984 млн грн. За рахунок місцевих бюджетів планувалося виділити кошти для виконання зазначеної програми з 2002 по 2012 рр. в розмірі 1040 млн грн, з них було профінансовано 345 млн грн.

За результатами 2013 р. за результатами програм будівництва житла для молоді залучено понад 1,3 млрд грн. Зокрема: 199,1 млн грн. коштів державного бюджету; 35,5 млн грн. коштів місцевих бюджетів; внесків громадян – 583,3 млн грн., а також кредитних ресурсів комерційних банків – 501,2 млн грн. В експлуатацію прийнято більше ніж 11,2 млн кв. м. загальної площі житла. За програмами для молоді в 2013 р. 3393 сім'ї придбали доступне житло, що на 16% більше показника 2012 р.

Українська система фінансування житлового будівництва безперечно потребує подальшого розвитку, а деякі її сегменти – кардинального оновлення. При цьому не можна обійти увагою проблему модернізації квартирної обліку. Нагальне питання – це перегляд і диференціація квартирної черги за категоріями громадян, що мають право на одержання житла позачергово, у першу чергу на отримання соціального житла. Це дасть можливість більш ефективно використовувати державні кошти на житлове будівництво і прискорити темпи забудови квартир. Перша і друга з цих категорій повинні мати право на одержання пільгових кредитів на будівництво чи придбання помешкання. Соціальне житло необхідно будувати за рахунок державного і місцевого бюджетів.

Отже, головна стратегічна мета державної житлової політики щодо забезпечення реалізації конституційного права всіх громадян України на житло має дві складові. Одна з них – це державна бюджетна підтримка будівництва житла для громадян, що потребують соціального захисту. Друга – забезпечення житлом громадян із використанням платоспроможного попиту частини населення для придбання житла.

Досягнення цієї мети передбачається за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів та шляхом впровадження в житлове будівництво ефективних і прийнятних для України фінансово-кредитних механізмів, зокрема іпотеки.

Довгостроковий характер іпотечного кредитування вимагає ефективної політики, яка б мала стабілізуючі заходи при можливих провалах економіки. Саме з цієї причини іпотечне житлове кредитування може здійснюватися тільки за допомогою держави. Як реальний учасник ринку іпотека швидкими темпами без державної участі розвиватися не може.

Завдання держави полягає у здешевленні комерційних житлових кредитів. Посилення державних механізмів фінансування житлового будівництва впливає з декількох причин.

7.3. Реалізація суспільно необхідних потреб населення в контексті стратегічних напрямів гуманітарного розвитку

Задоволення потреб у житлі є базовим для людини, а відтак – належить до її невід’ємних прав та ключових елементів конституційної угоди, конкретизуючись в державних соціальних гарантіях та унормованих формах і механізмах розв’язання житлового питання всього спектру верств і соціальних груп.

Проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства України висвітлюються в численних дослідженнях, серед напрацювань яких слід насамперед відмітити:

- визначення теоретико-методологічних засад державного управління житлово-комунальним господарством, проблем та принципів його удосконалення [148; 149]; виявлення позитивів і негативів функціонування та перспектив збалансованої модернізації організаційно-економічного механізму розвитку ЖКГ на загальнодержавному і регіональному рівнях [150];
- розробку концепції та аналіз процесів маркетингу житлово-комунального господарства України в контексті підвищення його ефективності на засадах збалансування інтересів усіх суб’єктів та розвитку державно-приватного партнерства [151];
- обґрунтування пріоритетів реформування ЖКГ держави з перехідною економікою з урахуванням світового досвіду [152];
- аналіз особливостей реалізації державних програм у сфері модернізації ЖКГ та підвищення рівня житлової забезпеченості населення, що засвідчив недостатність їх фінансування та недоліки методології стратегічного планування відповідних реформ і заходів [153];
- визначення чинників інвестиційної привабливості підприємств комунальної інфраструктури для вітчизняного та іноземного капіталу (насамперед крупного),

які доцільно врахувати при формуванні загальнодержавної інвестиційної політики [154]; розробку концепції і завдань удосконалення фінансового забезпечення суб'єктів господарювання в комунальній сфері [155];

- обґрунтування шляхів оптимізації тарифної політики у ЖКГ України в напрямі поліпшення економічних умов для виробників послуг та забезпечення соціальних гарантій населення завдяки удосконаленню інституціональних засад розвитку ринку житлово-комунальних послуг [156];
- визначення змісту і механізмів реалізації заходів з реконструкції житлового фонду (зокрема старого в комунальній власності) [149];
- розробку моделі і шляхів розвитку регіональної інституційно-інвестиційної інфраструктури житлово-комунального господарства, покликаної підвищувати його інвестиційну привабливість, стимулювати і реалізувати заходи з економічного обґрунтування тарифів [157];
- виявлення закономірностей функціонування та інвестиційного розвитку регіональних ринків нерухомості як територіально розосередженої підсистеми національної економіки [158]; формування пропозицій щодо коригування методики розрахунку ринкової вартості житлового фонду з метою визначення потенціалу надходження до місцевих бюджетів податку на нерухомість [159];
- обґрунтування теоретико-методологічних і практичних положень щодо оптимізації процесів управління муніципальним житлово-комунальним господарством на засадах їх програмування [160] та впровадження схеми управління комунальною власністю, що розподіляє зобов'язання із надання якісних послуг ЖКГ та їх контролю між спеціалізованими комунальними підприємствами, міським керуючим підприємством та органами місцевого самоврядування [161];
- розробку методології та проведення статистичного оцінювання питань спроможності й готовності населення України сплачувати за житлово-комунальні послуги [162].

Поточний етап розвитку житлово-комунального господарства України передбачає:

- перехід від схеми управління ЖКГ через систему житлово-експлуатаційних організацій, свого часу створених для управління передусім державним і громадським майном, до клієнтоцентричної моделі ринкової взаємодії споживачів і виробників житлово-комунальних послуг за посередництва уповноважених представників об'єднань власників житла та підрозділів місцевих органів влади з надання послуг благоустрою;
- завершення (в тому числі в контексті систематизації нормативно-правових та економічних важелів) процесу передачі основних повноважень з формування і реалізації політики розвитку ЖКГ на місцевий і регіональний рівні;
- подальшу трансформацію територіальної організації та інфраструктури

розселення з одночасною актуалізацією напрямів як субурбанізації (тобто прискореного розвитку котеджного розселення у приміських зонах крупних міст у поєднанні з формуванням в регіонах комплексної індустріально-обслуговуючої спеціалізації та в столичному регіоні міських агломерацій, тісно пов'язаних транспортними й економічними зв'язками, в тому числі численними потоками маятникових трудових міграцій), так і урбанізації (тобто поширення міського способу життя з відповідною диверсифікацією сфери зайнятості в сільській місцевості).

Реформування житлово-комунального господарства України ґрунтується на концепції, спільній для видів економічної діяльності, що надають суспільно необхідні та приватні послуги з облаштування матеріально-побутових умов життєдіяльності людської спільноти, яка передбачає:

- скорочення відповідних витрат бюджету завдяки конкретизації та адресності у реалізації державних зобов'язань для малозабезпеченого населення і цільових соціальних груп;
- ствердження прозорого ринку та стимулювання розширення пропозиції послуг, що мають контролюватися державними структурами й іншими організаціями із захисту прав споживачів на відповідність галузевим стандартам;
- налагодження прямих відносин між споживачами, їх уповноваженими представниками і виробниками послуг на низовому рівні;
- антимонопольне регулювання ринку, передусім у частині встановлення тарифів на послуги.

Основні показники, які характеризують розвиток житлово-комунального господарства України, висвітлені в табл. 7.2.

Житловий фонд України на початок 2014 р. налічував 10,17 млн будинків площею майже 1096,6 млн м². Житловий фонд індивідуальної забудови в середині 2013 р. охоплював 96,4% загальної кількості будинків, його площа – 57,3% загальної; житловий фонд багатоквартирної забудови налічував 240 тис. будинків загальною площею 464 млн м².

На житловий фонд міських поселень на початок 2014 р. припадало 63,8% його загальної площі; на житловий фонд, який перебував на балансі підприємств-банкрутів та підприємств, що припинили свою діяльність, – 0,32% (або майже 3,5 млн м²); на гуртожитки та житлові приміщення в нежилых будівлях – 1,79% загального житлового фонду (19,6 млн м²).

Із загальної кількості квартир (19,3 млн од.) однокімнатні складали 19,3%, двокімнатні – 37,1, трикімнатні – 32,8, чотирикімнатні та з більшою кількістю кімнат – 10,8%.

Таблиця 7.2

Основні показники розвитку інфраструктури житлово-комунального господарства України

Показник	2000	2009	2012	2013
Забезпеченість населення житлом, м ² загальної площі на 1 жителя:				
<i>міські поселення</i>	19,3	21,6	22,1	22,1
<i>сільська місцевість</i>	23,5	26,1	27,2	27,5
Структура загальної площі квартир за кількістю кімнат у них, %	100,0	100,0	100,0	100,0
однокімнатні	12,2	11,8	11,8	11,8
двокімнатні	33,6	32,8	32,5	32,4
трикімнатні	39,0	38,1	37,7	37,6
чотирикімнатні	13,6	14,0	14,2	14,2
п'ятикімнатні	1,2	2,0	2,3	2,4
шестикімнатні та більше	0,4	1,1	1,5	1,6
Надходження загальної площі у житловий фонд, %				
<i>міські поселення</i>				
прибуло загальної площі за рік щодо її обсягу на початок року	11,04*	3,10	2,97	2,62
у т. ч.: нове будівництво	1,01	0,68	0,77	0,68
з нього куплено населенням	0,08	0,19	0,13	0,11
<i>сільська місцевість</i>				
прибуло загальної площі за рік щодо її обсягу на початок року	2,04*	0,90	4,24	1,83
у т. ч.: нове будівництво	0,89	0,28	0,68	0,63
з нього куплено населенням	0,01	0,01	0,00	0,01
Площа ветхого та аварійного житлового фонду, % загальної:				
<i>міські поселення</i>	0,55	0,45	0,42	0,33
<i>сільська місцевість</i>	0,30	0,51	0,49	0,37
Частка житлових будинків, % їх загальної кількості:				
будинків гуртожитків	0,14	0,10	0,09	0,09
мають 5 поверхів і більше	0,76	0,78	0,78	0,78
з них обладнані ліфтом	0,28	0,30	0,30	0,31

* прибуло загальної площі за 1999-2000 рр. щодо її обсягу на початок 1999 р.

Джерело: Розраховано за: Житловий фонд України у 2009 р.: Стат. бюл. – К.: Держкомстат України, 2010. – С. 5, 86, 246, 250, 318, 322, 330, 334, 338; Житловий фонд України у 2012 р.: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2013. – С. 5, 86, 246, 250, 318, 322, 330, 334, 338; Житловий фонд України у 2013 р.: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2014. – С. 5, 32, 72, 73, 90, 91, 93-95 [163; 164; 165]

До категорії ветхих віднесено 46,2 тис. будинків (або 0,5% загальної кількості житлових будинків країни) загальною площею 3,8 млн м², де мешкає 89,5 тис. осіб; до категорії аварійних – відповідно 13,7 тис. будинків (0,13% їх загальної кількості) загальною площею 1,1 млн м², де мешкає 20,0 тис. осіб. У 2009-2013 рр. кількість ветхих будинків зменшилася на 1,9 тис. (або на 4%), аварійних – зросла на 0,8 тис. (на 6%). Капітальний ремонт житлового фонду залишається питанням гострого суспільного резонансу. Так, найбільші його обсяги в 2013 р. реєструвалися у Волинській області, м. Севастополі, на

Донеччині, Чернігівщині, у м. Києві, Житомирській і Черкаській областях (відремонтовано від 1,3 до 0,1% загальної площі житлових приміщень), найгірші показники спостерігалися в Запорізькій, Кіровоградській, Київській, Дніпропетровській і Закарпатській областях, де ця діяльність не велася взагалі або мала незначні масштаби. Натомість найвищі обсяги фінансування капітального ремонту в розрахунку на 1 м² загальної площі відремонтованих житлових приміщень зафіксовано на Київщині (21,5 тис. грн), Дніпропетровщині, Тернопільщині, Закарпатті та Львівщині (2,9-2,0 тис. грн) на противагу Житомирській, Волинській областям і м. Севастополю, де ці витрати склали лише 18-56 грн.

Показник забезпеченості населення України загальною житловою площею в 2013 р. сягнув 23,8 м² на 1 особу, в тому числі в містах – 22,1 м², сільській місцевості – 27,5 (відповідно на 14,5 та 17,0% більше, ніж у 2000 р.); вагому роль у прирості показника житлової забезпеченості, особливо на селі, відіграє депопуляція. Попри суспільно-економічні негаразди, продовжується реалізація державних житлових програм, зорієнтованих на різні категорії громадян:

- програми будівництва доступного житла на умовах оплати державою 30% його вартості (впродовж 2013 р. державну допомогу отримало 407 сімей на загальну суму 35,7 млн грн, що склало 18% відповідного фінансування, виділеного з держбюджету);
- програми забезпечення молоді житлом, розпочатої в 2002 р. (у 2013 р. надано 236 пільгових кредитів на суму 80,3 млн грн; компенсована частина відсоткових ставок іпотечних кредитів комерційних банків на суму 35,4 млн грн, наданих 8,3 тис. молодих сімей та одиноких молодих громадян у 2003-2008 рр.);
- регіональних програм «Власний дім», розгорнутих у 1997 р. в рамках програми розвитку українського села до 2015 р. (за рахунок усіх джерел фінансування в 2013 р. надано 3 тис. пільгових кредитів на суму 64,1 млн грн, у тому числі 956 кредитів – індивідуальним сільським забудовникам на зведення власного житла). Всього за час існування програми «Власний дім» індивідуальним сільським забудовникам були надані пільгові кредити на 20-30 років під 3% річних (багатодітним сім'ям – безвідсоткові) в обсязі 975 млн. грн., виділених із держбюджету (55,2%), місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, за які було введено в експлуатацію 1,4 млн м² житла та газифіковано 68,7 тис. раніше побудованих садиб;
- програми забезпечення житлом учасників АТО та інвалідів бойових дій.

Опосередкована вартість спорудження 1 м² житла на 1.07.2013 р. в середньому становила 5226 грн, варіюючи від 6079 грн у м. Києві до 4477-4523 грн у Кіровоградській, Закарпатській, Житомирській областях. Вартість прийнятих в експлуатацію основних засобів житлового фонду в розрахунку на пересічного жителя України в 2013 р. склала 983,8 грн, коливаючись від 3522,8 грн у столиці до 373,3-158,1 грн у Донецькій, Сумській,

Дніпропетровській, Кіровоградській, Черкаській, Миколаївській, Запорізькій, Луганській областях. За кошти державного бюджету в цілому по країні було споруджено 0,6% прийнятих в експлуатацію основних засобів житлового фонду, у тому числі в Закарпатській, Херсонській, Тернопільській, Чернігівській, Хмельницькій, Волинській, Рівненській областях – від 4,3 до 1,0%.

Відображені в табл. 7.2 низькі темпи оновлення житлового фонду за рахунок введення в дію первинного житла (приріст загальної площі житлового фонду в 2013 р., зокрема, щодо її обсягу на початок року в містах склав 2,62%, у сільській місцевості – 1,83, з яких 1,94 та 1,21% відповідно завдячує передачі площ від інших підприємств, у тому числі внаслідок приватизації житла, уточненням в обліку й інвентаризації) не дозволяють очікувати суттєвих успіхів у модернізації житлового фонду. За останніми даними початку 2011 р., в його структурі в містах і сільській місцевості налічувалося відповідно 17,4 та 15,7% будівель, зведених до 1945 р.; приблизно половина будинків була введена в експлуатацію в 1946-1970 рр. Побудова ще 26,9% міських та 27,0% сільських об'єктів житлового фонду припадає на 1971-1990 рр., тоді як частка порівняно нових будинків, введених в експлуатацію в 1991 р. і пізніше, в містах сягає 9,5, у сільській місцевості – 6,1%.

За оцінкою Української федерації роботодавців охорони здоров'я, приблизно 60% житла в країні (в тому числі через незадовільну якість будівельних матеріалів, побутової хімії та електроприладів, вуличного повітря) є потенційно небезпечним для здоров'я мешканців.

Проблематику постачання населенню якісних комунальних послуг, що принаймні компенсуватимуть споживачу видатки за їх швидко зростаючими тарифами, суттєво ускладнюють технічний стан та недостатня розгалуженість інженерних мереж. Загальна протяжність водогінних мереж у 2013 р. складала 181,0 тис. км, з них ветхих та аварійних – 38,6% (у 2012 р. – 37,7%); каналізаційні мережі налічували 51,4 тис. км, з яких у ветхому та аварійному стані знаходилося 36,8% проти 36,3 – у 2012 р. Водогоном на початок 2014 р. було обладнано 78,5% загальних площ житлових будинків, нежилых будівель і гуртожитків у містах та 31,5 – у сільській місцевості; щодо каналізації відповідні показники становили 77,4 та 27,7%. Рівень зношеності основних систем водопостачання ще в середині 2012 р. склав 54%, очисних споруд (за різними оцінками фахівців профільних відомств) – від 58 до понад 80%. В аварійному стані наприкінці 2013 р. на Луганщині перебувало 63,4% усіх водоводів і водопровідних мереж (вуличних, внутрішньоквартальних, внутрішньодворових), у м. Севастополі – 55,1, Криму – 51,6, Донецькій області – 48,4, Львівській – 45,2, Дніпропетровській області – 44,0%. Найбільша частка ветхих та аварійних каналізаційних мереж розташовувалась на Харківщині (57,1% загальної протяжності головних колекторів, вуличних, внутрішньоквартальних і внутрішньодворових мереж), Луганщині (55,0%), в м. Севастополі (53,5), АР Крим (53,0), Донецькій (45,1) та Запорізькій областях

(42,8%).

Функціонує декілька варіантів системи теплозабезпечення населення України:

- у великих і малих містах найбільш поширені системи централізованого теплопостачання об'єктів житлового і громадського призначення, вагома частка яких була створена в період масового житлового будівництва у 60-х – на початку 80-х рр. ХХ ст. і з того часу практично не оновлювалась;
- у невеликих містах та окремих районах великих міст (переважно нової забудови), де відсутні централізовані системи теплопостачання, а також у газифікованих селищах у житловій та громадській забудові функціонують автономні котельні (побудинкові для багатоквартирних й адміністративно-соціальних будівель) або індивідуальні (поквартирні) котли, які є опалювальними або комбінованими з контуром підігріву гарячої води;
- у негазифікованих районах міст та в селах опалювання традиційних садибних будинків здійснюється печами на твердому паливі або дровах.

Серед гострих проблем централізованого теплопостачання – знос та неякісна теплоізоляція його мереж, що зумовлюють великі втрати тепла (втрати теплової енергії в 2012 р. склали 14,3, а в 2013 р. – 14,8% усієї відпущеної теплової енергії, в столиці й Сумській області сягнувши 21,5 та 20,8%); істотний економічний збиток внаслідок частих аварій та значних обсягів ремонтних робіт; ветхість та аварійність технологічних споруд, розташованих на мережах (40% центральних теплових пунктів, які обслуговують групи будинків), що призводить до постійних перебоїв у гарячому водопостачанні та перевитрат паливно-енергетичних ресурсів. Наприкінці 2013 р. термін експлуатації 19,6% встановлених котлів перевищив 20 років, у тому числі в м. Києві їх налічувалося 72,0%, м. Севастополі – 47,3, на Дніпропетровщині – 34,3, Сумщині – 27,0, Донеччині – 25,5, Львівщині – 25,1%. Загальна протяжність теплових і парових мереж у двотрубному обчисленні склала 31,3 тис. км (у 2012 р. – 32,4 тис.), з них ветхими й аварійними були 19,0% (у 2012 р. – 18,1). Найбільше ветхих та аварійних теплових і парових мереж зосереджувалося у Сумській (43,1%), Одеській областях (40,0), м. Севастополі (31,9), на Тернопільщині (30,5), Львівщині (27,8), Харківщині (27,6), Волині (27,1), Чернігівщині (27,0) та Вінничині (25,0%).

Житлові та громадські будівлі, побудовані здебільшого в 1950-1990 рр., мають незадовільні теплотехнічні показники, що призводить до надмірних втрат теплової енергії (до 50%) в процесі їх експлуатації. За даними Мінрегіонбуду, фактично ефективність використання теплової енергії в будівлях України у 3-5 разів нижча, ніж у західних країнах.

Негативний вплив на якість життя населення має деградація систем гарячого водопостачання: в багатьох малих і середніх містах ця послуга в останні десятиліття взагалі зникла.

З погіршенням показників територіальної розосередженості інженерних мереж у малих поселеннях міського типу і сільській місцевості, а також рівня зношеності мереж і об'єктів комунальної інфраструктури загалом швидко зростає потреба в цільових інвестиціях у підтримання їх функціонування принаймні згідно з поточними галузевими нормами і стандартами екобезпеки. Це суттєво ускладнює реалії та перспективи реформування ЖКГ у напрямках передачі основних повноважень з формування і реалізації політики його розвитку на місцевий рівень, підвищення енергоефективності виробничих процесів, ствердження прозорого ринку якісних послуг, збалансованого за конкурентоздатністю виробників і платоспроможністю споживачів.

Загалом підходи до розв'язання сукупності проблем ЖКГ започатковано в межах Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 рр., Галузевої програми енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві на 2010-2014 рр., відповідних регіональних програм. Одним з останніх здобутків у сфері застосування програмно-цільового підходу до модернізації комунальної інфраструктури стала започаткована в 2014 р. державна програма відшкодування населенню частини витрат (до 20%, але не більше 5 тис. грн) за пільговими кредитами на придбання негазових нагрівальних котлів, що реалізується установами Ощадбанку. Кредит видається на термін до 3-х років під 25% річних та розрахований передусім на покупців відносно недорогого обладнання вітчизняного виробництва вартістю до 30 тис. грн.

Відмічена науковцями і практиками неефективність державних програм у сфері розбудови і модернізації ЖКГ (зокрема: пайової програми будівництва доступного житла; програми забезпечення молоді житлом; регіональних програм «Власний дім»), яку пов'язують передусім із браком їх фінансування та неузгодженістю в стратегічному плануванні заходів, уповільнює темпи та ускладнює перспективи підвищення рівня житлової забезпеченості середньодоходних і соціально вразливих верств (табл. 7.3, 7.4).

Таблиця 7.3

Темпи надання житла окремим категоріям населення України

Показник	2008	2012	2013
Усього сімей та одинаків, які одержали житло та поліпшили житлові умови, у % до сімей та одинаків, які перебували в черзі наприкінці попереднього року:	1,33	0,67	0,59
Державний житловий фонд та кооперативне житло	1,33	0,66	0,59
<i>а) громадяни, які користуються правом першочергового одержання житла</i>	1,51	0,77	0,69
учасники бойових дій, учасники війни	0,82	0,56	0,69
учасники бойових дій на території інших країн	2,74	1,01	0,81
військовослужбовці, звільнені в запас або у відставку	3,05	1,43	0,97
багатодітні сім'ї (мають 3 і більше дітей)	1,24	0,70	0,79
одинокі матері	1,42	0,73	0,78
мешканці ветхих та аварійних будинків	2,78	1,84	0,97
хворі (за встановленим переліком)	1,13	0,46	0,55
інші категорії	1,28	0,60	0,57
<i>б) громадяни, які користуються правом позачергового одержання житла</i>	2,40	1,56	1,47
інваліди війни	2,28	4,13	4,81
сім'ї загиблих військовослужбовців та прирівняних до них осіб	3,03	1,48	0,67
сім'ї, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (I та II категорії)	1,37	1,22	1,36
інші категорії	2,93	1,48	1,26
<i>в) громадяни, які перебувають у загальній черзі</i>	1,13	0,50	0,42
Соціальне житло	13,46*	6,26	1,93
Із загальної кількості:			
мешканці гуртожитків	1,68	0,91	0,46
молоді сім'ї	1,53	0,61	0,56

* % сімей та одинаків, які одержали житло та поліпшили житлові умови за рахунок соціального житла, щодо кількості сімей та одинаків, які перебували на обліку за цією категорією в 2008 р.; дані за 2007 р. відсутні

Джерело: розраховано за даними Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2009 році: Стат. бюл. – К.: Держкомстат України, 2010. – С. 4, 5; Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2012 році: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2013. – С. 4, 5; Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2013 році: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2014. – С. 4, 5 [166; 167; 168].

Таблиця 7.4

Структура сімей та одиниць, які перебували на квартирному обліку в Україні, за часом перебування на обліку, %

Показник	Час перебування на обліку											
	менше року			1-5 років			6-9 років			10 років та більше		
	2009	2012	2013	2009	2012	2013	2009	2012	2013	2009	2012	2013
Усього перебувало у черзі	2,2	2,6	2,7	16,2	14,6	16,6	12,9	14,9	17,0	68,7	67,9	63,7
<i>а) громадяни, які користуються правом першочергового одержання житла</i>	2,8	3,3	3,4	19,4	18,4	20,0	14,0	16,9	18,6	63,8	61,4	58,0
учасники бойових дій, учасники війни	1,8	1,7	1,8	15,2	13,7	14,2	14,8	16,7	19,2	68,1	67,9	64,8
учасники бойових дій на території інших держав	2,7	1,7	1,9	25,4	17,7	16,1	20,4	24,4	25,7	51,4	56,1	56,3
військовослужбовці, звільнені в запас або відставку	0,6	0,5	2,4	13,1	7,8	7,5	13,4	18,2	23,0	72,9	73,4	67,1
багатодітні сім'ї (мають 3 і більше дітей)	3,2	5,3	4,9	16,4	19,0	22,9	12,6	14,6	15,4	67,8	61,1	56,8
одинокі матері	4,1	4,5	4,1	22,7	23,0	24,7	12,8	17,3	19,7	60,3	55,2	51,5
мешканці ветхих та аварійних будинків	1,7	1,8	1,4	12,6	10,2	11,3	10,1	12,4	13,3	75,6	75,6	74,0
хворі (за встановленим переліком)	2,9	2,2	1,8	19,7	15,9	15,7	14,1	16,2	17,8	63,4	65,7	64,7
інші категорії	3,0	3,5	3,7	21,4	20,5	22,3	14,6	17,4	19,2	61,0	58,6	54,8
<i>б) громадяни, які користуються правом позачергового одержання житла</i>	3,7	5,3	6,2	20,0	20,7	24,5	16,0	16,1	16,9	60,2	57,8	52,4
інваліди війни	3,5	6,5	8,8	31,1	27,2	29,8	19,3	23,4	24,5	46,1	42,9	36,9
сім'ї загиблих військовослужбовців та прирівняних до них	1,5	4,3	2,2	23,5	15,5	17,0	16,2	21,2	21,7	58,8	59,0	59,1
особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (I та II категорії)	2,0	1,8	1,9	18,9	14,4	15,1	18,6	16,8	18,5	60,5	67,0	64,5
інші категорії	4,7	6,6	7,5	19,1	23,0	27,3	14,3	15,1	15,7	61,9	55,3	49,5
<i>в) громадяни, які перебувають у загальній черзі</i>	1,8	2,0	1,8	14,4	12,1	13,7	12,0	13,9	16,2	71,8	72,0	68,3
Із загальної кількості:												
мешканці гуртожитків	3,5	3,7	3,4	22,4	21,5	23,7	18,8	21,1	23,0	55,2	53,7	49,9
молоді сім'ї	6,1	6,7	6,3	40,9	37,3	40,2	22,5	28,9	32,4	30,5	27,0	21,1

Розраховано за: Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2009 році: Стат.

бюл. – К.: Держкомстат України, 2010. – С. 6; Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2012 році: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2013. – С. 6; Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2013 році: Стат. бюл. – К.: Держстат України, 2014. – С. 6 [166; 167; 168].

Значну актуальність у контексті усталення трудоресурсного забезпечення та інноваційної модернізації національної економіки зберігає проблема реалізації прав молоді України на придбання або будівництво доступного житла. Вагомими чинниками її загострення останнім часом є:

- брак і нестабільність фінансування відповідних державних житлових програм на загальнодержавному і місцевому рівнях;
- недостатній рівень доходів значної частини цієї вікової категорії населення, в тому числі зумовлений проблемами здобуття першого робочого місця та працевлаштування за спеціальністю;
- низька ефективність державних стратегій із забезпечення конкурентоспроможності економіки країни на світових ринках високотехнологічних товарів і послуг, а відтак – кластерного розвитку ланок господарства і регіонів, що власне і визначає потребу в сталому відтворенні фахового потенціалу.

Активну участь у виконанні спектру програм, що за допомогою держави реалізують можливість молоді в сфері придбання і будівництва власного житла (як фінансову, так і інформаційно-організаційну, в тому числі пов'язану з поданням на затвердження Мінрегіонбуду переліку об'єктів, які пропонується розбудовувати на пільгових засадах для цільових категорій населення), покликані приймати місцеві бюджети.

З метою оптимізації умов для забезпечення молодих сімей та одиноких молодих громадян житлом та на виконання Закону України від 05.02.1993 р. № 2998-ХІІ «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» постановою Кабміну від 29.07.2002 р. № 1089 була затверджена Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 рр., надалі постановою Кабміну від 24.10.2012 р. № 967 продовжена до 2017 р. Основні завдання цієї програми передбачають розвиток різних видів пільгового молодіжного житлового кредитування (зокрема іпотечного) та удосконалення механізмів придбання житла, спрямовуючись на створення в державі накопичувального та відновлювального інвестиційного ресурсу для забезпечення молоді житлом. Орієнтовна структура фінансування програми включає видатки державного бюджету (60% загального обсягу коштів на будівництво і придбання житла для молоді в 2013-2017 рр.), місцевих бюджетів (30%), а також інші не заборонені законодавством джерела, в тому числі власні кошти громадян (10%). Впродовж 2002-2012 рр. в межах цієї програми було надано 7485 пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, що допомогло збудувати і ввести в експлуатацію 685 житлових об'єктів, де отримала квартири 7031 молода сім'я.

Як очікується, другий етап виконання зазначеної програми (2013-2017 рр.) дозволить збудувати 1047,2 тис. м² житла, що поліпшить житлові умови 16755 молодих сімей та одиноких молодих громадян.

Фінансування Програми забезпечення молоді житлом у 2013 р. здійснювалося за такими основними напрямками:

- надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла (70,8% усіх коштів, або 97,0 млн грн);
- збільшення статутного капіталу Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» з подальшим його використанням для надання пільгових довгострокових державних кредитів молодим сім'ям (29,2%, або 40,0 млн грн).

В результаті у порівнянні з показниками реалізації цієї Програми в 2012 р. кількість іпотечних кредитів, укладених з молодими сім'ями, в 2013 р. збільшилася з 359 до 407 од. (або на 13,4%), серед яких з державного бюджету передбачалося фінансувати 50,1% усіх кредитів на суму в 50,5% загального обсягу кредитування (в цілому на Програму було виділено 139,8 млн грн, що дорівнює 343,5 тис. грн вартості пересічного кредиту), за рахунок місцевих бюджетів – відповідно 25,3% кредитів на суму 24,0% від загалу, за рахунок статутного капіталу Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву – 24,6% кредитів на суму 25,5% від загалу.

Найбільша кількість кредитів молодим сім'ям у 2013 р. була надана в м. Києві, на Донеччині, Київщині, Херсонщині, Луганщині, Полтавщині, Миколаївщині та Харківщині (від 53 до 21 од. на регіон), найменша – в м. Севастополі, Волинській, Житомирській, Тернопільській, Сумській, Чернівецькій, Чернігівській, Вінницькій, Кіровоградській, Хмельницькій, Одеській областях (від 3 до 10 од.), жодного – в Запорізькій області.

Всього у 2002-2013 рр. в рамках Програми забезпечення молоді житлом було профінансовано 8146 пільгових довготермінових кредитів на його будівництво (реконструкцію) і придбання, сукупна вартість яких склала приблизно 1357,1 млн грн (59,3% з державного бюджету, 28,4 – з місцевих бюджетів, 12,3 – за рахунок статутного капіталу Фонду).

Поряд з наданням пільгових довгострокових державних кредитів на будівництво (реконструкцію) і придбання житла в межах Державної програми забезпечення молоді житлом продовжувалася (із значними затримками) діяльність з часткової компенсації відсоткової ставки відповідних кредитів комерційних банків. Так, зокрема, в 2013 р. молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам виплатили компенсацію за договорами, укладеними впродовж 2003-2008 рр., на суму 45 млн. грн проти більш ніж 111 млн грн у 2012 р. Відтак на початок 2014 р. діяло 6100 договорів, за якими передбачалося відшкодування відсоткової ставки кредитів на будівництво (придбання) житла (для порівняння, в 2002-2011 рр. таке відшкодування отримали майже

18 тис. молодих сімей).

Як засвідчила вітчизняна практика, проекти з підвищення рівня забезпечення молоді житлом доволі рідко реалізуються як самостійні заходи (за даними Мінрегіонбуду, наприклад, молодіжний житловий комплекс у м. Львові, що є спільним проектом Львівського регіонального управління ДСФУ «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», обласного відділення Всеукраїнської асоціації «Укрмолодьжитло» та міської ради, по завершенні має складатися з трьох багатоквартирних житлових будинків, поблизу яких знаходиться вже функціонуюча інфраструктура достатньої потужності – дитячий дошкільний заклад, школа, районна поліклініка, аптека, магазини).

Через ускладнення суспільно-політичної ситуації в 2014 р. гострий брак фінансування зумовив згорання всього спектру державних житлових програм. Відтак Держфонд сприяння молодіжному житловому будівництву призупинив реалізацію програми «Доступне житло 70/30» у зв'язку з повною зупинкою її державного фінансування. Видатки на програму пільгового кредитування молоді в 2014 р. скорочено на 54,1 млн грн, до 25,9 млн грн, яких повинно вистачити для надання пільгових довгострокових кредитів за договорами, укладеними з позичальниками в 2013 р. В свою чергу фінансування програми здешевлення вартості іпотечних кредитів (13/3) зменшено на 230 млн грн, до 110,2 млн грн, які також передбачалося витратити для виконання зобов'язань за раніше укладеними договорами.

Програмою будівництва (купівлі, придбання) доступного житла на 2010-2017 рр. було розпочато формування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов і перебувають на квартирному обліку; при цьому передбачалося надання громадянам житлового приміщення в обсязі 13,65 м² житлової площі на 1 особу (для порівняння, безоплатна приватизація житла нині можлива за рівня забезпеченості в обсязі 21 м² на 1 особу + 10 м² на сім'ю додатково).

Останніми роками активно обговорюється в органах влади та профільних громадських організаціях проект державної програми розвитку соціального житла на 2014-2020 рр., у рамках якої цей житловий фонд передбачається формувати як за рахунок будівництва нового житла на кошти державного і місцевих бюджетів, так і з урахуванням існуючого вільного житла, що може бути використане як соціальне, приватного житлового фонду, а також житлового фонду, що перебуває у наймі громадян, які мають право на соціальне житло. Забезпечення соціальним житлом вразливих верств населення розробники програми пов'язують із акумуляцією його фонду загальною площею принаймні 7771 тис. м² (0,71% загальної площі житлового фонду України в 2013 р.), обсяг інвестування якого в межах лише нового будівництва до 2020 р. повинен скласти 40,4 млрд грн.

Що стосується істотної територіальної диференціації в характеристиках розвитку та якості надання послуг житлово-комунального господарства,

помітної в розрізі «міські поселення – сільська місцевість», то, поряд з розглянутими вище проблемами, містам властиві:

- висока зношеність низки інженерних мереж (зокрема, тепло- і водопостачання, водовідведення), незадовільні темпи їх заміни в рамках переважно сезонних або форс-мажорних, незначних за масштабом і гостро обмежених у фінансуванні робіт;
- необхідність істотного розширення і модернізації каналізаційних споруд загальноміського користування, насамперед станцій аерації;
- неопрацьованість ефективних технологій роздільного збору та екобезпечної утилізації твердих побутових відходів;
- численні недоліки у сфері відведення та обслуговування полігонів їх зберігання на приміських територіях;
- безсистемність та непослідовність розвитку житлової, громадської і господарської забудови міст як результат масштабного недотримання чинних Державних будівельних норм і правил в умовах вельми хаотичного житлово-цивільного будівництва, а також властивої останнім десятиріччям ринкового розвитку економіки практики затвердження кон'юнктурних Генеральних планів забудови й видачі дозволів на будівельні роботи постфактум;
- низка регіональних проблем у сферах: водопостачання внаслідок нестабільності його природних джерел (м. Львів і Харків, інші міста Західного та Північно-Східного регіонів) або забруднення довкілля агрохімікатами і відходами промислових підприємств (Південний і Південно-Східний регіони); захисту житлової забудови від викидів у повітря підприємств гірничодобувних, металургії, хімії і нафтопереробки (міста Східного та Південного регіонів, у тому числі Запоріжжя, Донецьк, Луганськ, Маріуполь та ін.); сезонної переважаності інженерної інфраструктури в рекреаційних зонах у поєднанні із погрозами її експлуатації в умовах стихійних природних явищ, насамперед повеней і підтоплень, що в свою чергу є наслідком ігнорування правил забудови курортів, розташованих поблизу річок та в приморських місцевостях (Прикарпаття, Закарпаття, Крим).

Високу актуальність для селищ міського типу і сільських поселень зберігають проблеми:

- забезпечення питною водою нормативно прийнятної якості;
- уповільнення темпів їх газифікації на фоні здебільшого декларативних заходів з впровадження альтернативних джерел енерго- і теплопостачання та енергоносіїв;
- поєднання централізованих та сучасних автономних систем каналізації садибної забудови;
- впровадження ефективних для сільської місцевості механізмів і технологій збору та утилізації твердих і рідких побутових відходів.

За підсумками моніторингу, проведеного Мінрегіонбудом, в останні роки спостерігалися позитивні зміни в забезпеченості регіонів України схемами планування територій областей, районів, генеральними планами обласних центрів.

Частка забезпечення актуалізованими схемами планування на початок 2013 р. складала: щодо територій АР Крим, областей – 48% (для порівняння, в 2010 р. – 24); щодо територій районів – 12% (у 2010 р. – 5). Загалом частка забезпечення генеральними планами зменшується зі зниженням статусу населеного пункту, нині складаючи для: обласних центрів, міст Києва, Севастополя, Сімферополя – 85% (у 2010 р. – 46); для міст обласного (республіканського) значення – 62%; міст районного значення – 42; селищ міського типу – 21%; сільських населених пунктів – 14%.

Інтегрована оцінка рівня розвитку інфраструктури ЖКГ в 2006-2013 рр. за індексом забезпеченості населення загальною площею житлових приміщень та агрегованим індексом їх інженерного обладнання в житлових будинках, нежилых будівлях і гуртожитках міських поселень та сільській місцевості виявила істотну територіальну диференціацію відповідних показників та дозволила виділити 7 груп регіонів, що характеризуються:

- високою житловою забезпеченістю в поєднанні із індексом обладнання житлового фонду, що відповідає середньоукраїнському (Київська область);
- задовільною і середньою житловою забезпеченістю в поєднанні із нижчим за середньоукраїнський рівнем благоустрою житлового фонду в складі підгруп:
 - Полтавська область – вища за середньоукраїнську житлова забезпеченість, дещо гірший за середній рівень комунального благоустрою;
 - Кіровоградська, Хмельницька, Житомирська області – вищий за середньоукраїнський рівень забезпечення житлом, незадовільні та низькі характеристики обладнання житлового фонду;
 - Луганська, Сумська, Закарпатська області – середні індекси забезпеченості населення житловими приміщеннями, що мають дещо гірші за середньоукраїнські показники їх інженерного обладнання;
- середньою житловою забезпеченістю в поєднанні з кращим за середньоукраїнський та середнім рівнем благоустрою житлових площ в складі підгруп:
 - Дніпропетровська, Харківська області – середній рівень забезпечення населення житлом, вищий за середньоукраїнський та задовільний індекси обладнання житлового фонду;
 - Донецька область – середній показник житлової забезпеченості, дещо кращі за середньоукраїнські характеристики благоустрою житла;

- Херсонська область – індекси забезпеченості населення житловими приміщеннями та їх благоустрою, що відповідають середнім по країні;

- нижчою за середню забезпеченістю населення житловими площами в поєднанні із середнім та вищим за середньоукраїнський рівнем їх обладнання (Запорізька, Миколаївська, Одеська області);

- задовільним і середнім рівнем житлової забезпеченості в поєднанні із незадовільними та поганими показниками благоустрою житлового фонду в складі підгруп:

- Черкаська, Чернігівська, Вінницька області – задовільна й краща за середню житлова забезпеченість, супроводжувана індексами комунального благоустрою в діапазоні від незадовільних до найгірших;

- Тернопільська область – середній рівень забезпечення житлом із незадовільними характеристиками його обладнання;

- Івано-Франківська, Чернівецька області – номінально середня житлова забезпеченість із низькими та поганими характеристиками розвитку комунальної інфраструктури;

- незадовільними показниками забезпеченості населення житлом та рівнем його благоустрою, що відповідає середньоукраїнському (Львівська область);

- незадовільною і низькою житловою забезпеченістю населення, ускладненою незадовільними і низькими характеристиками інженерного обладнання житлового фонду (Рівненська, Волинська області);

- незадовільним рівнем забезпеченості житлом з високими й задовільними показниками його благоустрою в складі підгруп:

- м. Київ, м. Севастополь – незадовільна житлова забезпеченість, кращі в країні рівні інженерного обладнання житлового фонду;

- Автономна Республіка Крим – погана житлова забезпеченість на тлі задовільного, як для країни, індексу комунального благоустрою.

Зважаючи на виявлені тенденції та диспропорції, до значущих проблем функціонування ЖКГ, що ускладнюють перспективи його реформування в напрямі поліпшення умов і якості життєдіяльності населення, насамперед належать:

- незадовільна обґрунтованість методик формування та регулювання цін і тарифів у житловому будівництві й комунальному господарстві як фактор:

- непрозорості фінансових аспектів діяльності відповідних ланок, у тому числі політики ціноутворення в сфері житлово-комунальних послуг, первинного і вторинного ринків нерухомості;

- суттєвих варіацій рентабельності (до збитковості включно) підприємств, функціонуючих на різних етапах виробничого циклу, а відтак –

браку власних коштів і зовнішніх інвестицій на оновлення МТБ й технологічне переоснащення суб'єктів господарювання, що є безпосередніми виконавцями робіт і послуг для споживачів, зокрема, реалізують підряд на житлову забудову, ведуть технічний нагляд і ремонт внутрішньобудинкових, внутрішньоквартальних, магістральних інженерних мереж, здійснюють благоустрій прибудинкової території;

- брак власних ресурсів низько- і середньодоходних верств на поліпшення житлових умов у поєднанні з обмеженістю й перманентним недофінансуванням державних програм підвищення рівня житлової забезпеченості населення та модернізації житлового фонду;

- кричущий рівень зносу інженерних мереж за щорічної гострої нестачі цільових вкладень в їх оновлення;

- відсутність дієвого контролю за якістю обслуговування споживачів, санкцій у разі порушення відповідних зобов'язань, а також інших форм адміністративного та економічного стимулювання підприємств-виробників до скорочення витрат на виробництво, транспортування і надання послуг засобами техніко-технологічної модернізації виробничого циклу й системи управління.

У ЖКГ, як і в матеріально-побутовій підсистемі соціальної сфери загалом, цілі державного регулювання й удосконалення конкурентних характеристик ринку житла і комунальних послуг полягають у поліпшенні їх якості та доступності для населення, в тому числі у підвищенні забезпеченості житлом належного рівня благоустрою середнього класу та спектру соціально вразливих груп.

Значущими аспектами стратегії сталого розвитку житлово-комунального господарства та забезпечення соціальної справедливості житлової політики є:

- комплексна модернізація інженерних мереж, тепло- й енергозберігаючих характеристик житлового фонду в межах узгоджених муніципальних, регіональних та загальнодержавних програм, що мають фінансуватися з: цільових бюджетних видатків; ресурсів підприємств – виробників і постачальників комунальних послуг; приватних коштів власників й орендаторів житлової і нежилої забудови; донорських коштів суб'єктів інших видів економічної діяльності, господарюючих у регіонах, та профільних міжнародних програм;

- впровадження ефективних механізмів формування, функціонування й обслуговування фонду соціального житла, створеного насамперед з використанням потенціалу муніципальних житлових приміщень, що перебувають у довгостроковій оренді, та службового житла (в тому числі гуртожитків);

- підвищення прозорості схем і механізмів кредитування пільгового житлового забезпечення цільових категорій населення (зокрема: осіб, які перебувають на квартирному обліку; молодих і багатодітних сімей; фахівців,

працевлаштованих у депресивних регіонах тощо).

Відтак нагальними орієнтирами розвитку житлово-комунального господарства України, актуальність яких зумовлюють діючі вітчизняні та міжнародні стандарти забезпечення середовища життєдіяльності, слід визнати:

- досягнення прийнятого в розвинених країнах Європи рівня забезпеченості населення: 1) загальною житловою площею в обсязі 25,0 м² на 1 особу; 2) кількістю кімнат у квартирі із розрахунку «1 кімната на людину + 1 спільна кімната на сім'ю»;

- підвищення рівня благоустрою житлового фонду і нежилых будівель централізованими й автономними інженерними мережами та системами, що нині найбільш актуально для великих міст і сільської місцевості, де несприятлива ситуація з обладнанням ЖКГ є вагомим фактором забруднення довкілля, браку та критичного погіршення якості питної води, поширення інфекційної захворюваності;

- відселення і виведення з експлуатації в середньостроковій перспективі ветхого та аварійного житлового фонду, а також житлових площ в нежилых будівлях завдяки активізації процесу формування муніципальних фондів соціального житла та пільгового кредитування житлового будівництва під гарантії Мінрегіонбуду, інших зацікавлених міністерств, загальнодержавних програм щодо зведення житла для молодих сімей і спеціалістів, військовослужбовців, інвалідів, малозабезпечених тощо;

- капітальний ремонт і передача на баланс органів місцевої влади придатного для подальшої експлуатації житлового фонду (у тому числі гуртожитків), який перебуває у віданні підприємств-банкрутів та підприємств, що повністю припинили діяльність.

Основними напрямками підвищення ефективності реформування і розвитку житлово-комунального господарства України (з метою поліпшення середовища та якості життєдіяльності населення, реалізації інноваційно-модернізаційного потенціалу цього багатогалузевого комплексу в удосконаленні власних виробничих процесів, організаційно-економічного механізму функціонування та структури випуску продукції інших ланок економіки, задіяних у задоволенні матеріально-побутових потреб соціуму) на загальнонаціональному рівні є:

- створення фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки ЖКГ, зорієнтованого в умовах обмеженості ресурсів, скорочення державних зобов'язань із забезпечення житлом та інвестування житлового будівництва на: комплексне розв'язання проблем у сфері поліпшення житлових умов громадян і благоустрою систем розселення; збереження участі та контролюючих функцій держави в розвитку будівельної галузі; подолання кризових явищ у цій ланці завдяки поліпшенню інвестиційного клімату й рівня захисту прав приватного інвестора та споживача; дотримання норм і нормативів просторової організації житлово-громадської забудови поселень і систем

розселення різної господарської спеціалізації;

➤ розвиток нормативно-правової бази функціонування і реформування ЖКГ за напрямами:

⇒ забезпечення додаткових джерел фінансування реконструкції, капітального і поточного ремонту об'єктів ЖКГ (зокрема, на засадах унормування процедури зарахування коштів, які сплачуються за погашення пільгових кредитів, до спеціального фонду державного бюджету з одночасним їх спрямуванням як на подальше надання кредитів, так і на фінансування зазначених потреб для затвердженого переліку об'єктів);

⇒ технічного переобладнання, підвищення ресурсоефективності ЖКГ (у тому числі через: унормування права замовника будівництва на застосування автономних систем інженерного забезпечення незалежно від наявності на території магістральних чи інших інженерних мереж; спрощення порядку підключення закінченого будівництвом об'єкта до інженерних мереж, окрім електричних і газових; розвиток приватно-державного партнерства (у формах оренди, концесії тощо) в сфері розбудови та обслуговування інженерних мереж (центрального водо-, теплопостачання, водовідведення), а також надання послуг благоустрою прибудинкових територій і санітарної очистки; обов'язкову паспортизацію енергетичної ефективності нових будівель та будівель, що підлягають реконструкції або капітальному ремонту;

⇒ створення ефективного власника житла (через унормування: прав власності у багатоквартирному будинку, в тому числі прав співвласників на інформацію щодо суб'єктів права власності на житлові та нежитлові приміщення в такому будинку; сукупності відносин з управління багатоквартирною забудовою; діяльності управителів спільного майна багатоквартирних будинків);

⇒ вдосконалення механізму регулювання індивідуального житлового будівництва (серед ефективних впроваджених новацій: будівництво здійснюється без обов'язкового розроблення проекту, як передбачалося раніше; прийняття в експлуатацію об'єкта, в тому числі незаконно спорудженого у визначені законодавством терміни, здійснюється за декларативним принципом);

⇒ стимулювання конкурентного середовища на ринках житлового будівництва й житлово-комунальних послуг, у тому числі засобами антимонопольної політики та антиінфляційного регулювання купівельної спроможності споживачів;

⇒ підвищення рентабельності функціонування та інвестиційної привабливості підприємств ЖКГ (у тому числі через: підвищення ефективності адміністрування поточних рахунків зі спеціальним режимом використання для зарахування коштів, які надходять як плата за теплову енергію та послуги централізованого водопостачання і водовідведення від усіх категорій

споживачів; забезпечення прозорості розподілу коштів на таких рахунках для проведення розрахунків за спожитий природний газ та електричну енергію);

- вдосконалення документальної бази нормування і стандартизації у сфері будівництва та житлової політики, в тому числі:

- ⇒ подальше формування системи національних стандартів і норм у сфері ціноутворення та кошторисного нормування будівництва як фактор кардинального підвищення достовірності вартісних оцінок первинного і вторинного житла та прозорості відповідних ринків для населення;

- ⇒ розробка нормативно-правових актів з питань нормування витрат і втрат ресурсів на підприємствах комунального господарства, спрямованих на забезпечення єдиного підходу до розрахунку норм використання матеріальних та енергетичних ресурсів, підвищення ефективності планування тарифів і цільових програм розвитку централізованих інженерних мереж (насамперед опалення, гарячого і питного водопостачання, водовідведення);

- реалізація комплексу заходів щодо переведення відносин у сфері управління (обслуговування та утримання) багатоквартирних будинків, інших видів житлової і громадської забудови на ринкові засади, в тому числі:

- ⇒ подальше впровадження об'єднань співвласників багатоквартирної і садибної забудови, а також кондомініумів (як форми управління житловою забудовою, спільним майном у її межах і прибудинковою територією);

- ⇒ вдосконалення конкурентних умов на ринку житло-комунальних послуг шляхом реформування існуючих комунальних підприємств та залучення органами місцевої влади до надання послуг приватних підприємств, що підтвердять достатність інвестиційного потенціалу;

- підвищення рівня забезпеченості громадян доступним і, зокрема, соціальним житлом на основі:

- ⇒ реалізації бюджетних програм: надання державної підтримки для будівництва (придбання) доступного житла цільовим соціальним групам; здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

- ⇒ подальшого формування автоматизованого Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та перебувають на квартирному обліку;

- ⇒ вдосконалення правового регулювання житлових прав мешканців гуртожитків, у тому числі в процесі їх переведення у фонд соціального житла територіальних громад та приватизації (корпоратизації);

- модернізація організаційно-економічного механізму й МТБ розбудови і функціонування інженерних мереж та інших об'єктів комунального обслуговування, зокрема на засадах:

- ⇒ залучення коштів під державні гарантії для реалізації проектів

щодо: реконструкції та капітального ремонту житлових будинків; відновлення ліфтового господарства; облаштування багатоквартирних будинків сучасними засобами обліку і регулювання подачі води, електроенергії, газу; встановлення індивідуальних теплових пунктів та блочно-модульних котелень; заміни насосного обладнання; встановлення систем доочистки води; ремонту та реконструкції вуличного освітлення з використанням енергозберігаючих технологій; придбання комунальної техніки;

⇒ надання державної підтримки на виконання заходів з підвищення енергоефективності житлової та громадської забудови за умов: наявності паспорту енергетичної ефективності будівлі; досягнення не менш ніж 10-відсоткової економії ПЕР понад встановлений рівень їх економії;

⇒ реалізації державної програми відшкодування населенню частини витрат (до 20%) за пільговими кредитами на придбання негазових нагрівальних котлів (переважно вітчизняного виробництва);

⇒ розвитку державно-приватного партнерства в сфері передачі в оренду і концесію мереж та об'єктів комунального обслуговування;

⇒ узгодження взаємовідносин ОСББ, ЖБК та підприємств-монополістів, які надають послуги водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, з питання обов'язковості реалізації функцій виконавця у разі звернення з такою пропозицією споживачів.

Заходи регіонального масштабу в сфері удосконалення організаційно-економічного механізму та практики функціонування ЖКГ охоплюють:

➤ активізацію робіт із розробки, оновлення та забезпечення погодження із громадськістю містобудівної документації регіонального і місцевого значення (схем планування територій областей, адміністративних районів, генеральних планів населених пунктів тощо);

➤ поживавлення діяльності щодо підвищення рівня забезпеченості населення житлом за допомогою:

⇒ компенсації частини відсоткових ставок іпотечних кредитів комерційних банків, наданих молодим сім'ям та саодиноким молодим громадянам; формування та узгодження відповідних пропозицій з профільними державними структурами;

⇒ державного пільгового кредитування витрат індивідуальних сільських забудовників на будівництво (реконструкцію) та придбання житла;

⇒ надання пільгових довготермінових кредитів на будівництво або придбання житла працівникам низових і регіональних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спеціалістам, зайнятим у ланках спеціалізації територіальних господарських комплексів, молодим фахівцям, працевлаштованим у державних і комунальних закладах соціального призначення, а також учасникам АТО та їх сім'ям;

- ⇒ формування соціального житлового фонду;
- розробку і реалізацію територіальних програм модернізації ЖКГ шляхом:

- ⇒ реконструкції інженерних мереж, зокрема: систем водопостачання – у напрямі впровадження сучасних технологій очистки води; систем тепlopостачання – у напрямі диверсифікації його джерел та скорочення споживання природного газу;

- ⇒ становлення інноваційної інфраструктури в сфері техніко-технологічної та організаційної модернізації регіональних і локальних житлово-комунальних комплексів;

- стимулювання розвитку мережі недержавних фондів підтримки ОСББ та ЖБК (зокрема, при національних й міжнародних громадських організаціях), покликаних надавати поворотну короткострокову фінансову допомогу на проведення поточних і капітальних ремонтів будівель та інженерних мереж, впровадження енергозберігаючих заходів, виконання робіт із благоустрою, акумулюючи передусім кошти місцевих бюджетів і фандрейзингових компаній – донорів, а також кошти державного бюджету, малого, середнього та великого бізнесу, що господарює у регіоні, міжнародних організацій, внески ОСББ (ЖБК).

На місцевому (локальному) рівні найбільшу продуктивність у контексті удосконалення механізмів і параметрів розвитку ЖКГ має:

- прийняття термінових рішень щодо розробки містобудівної документації, відсутність якої ускладнює практику відведення земельних ділянок для потреб будівництва та прогнозування перспектив соціально-економічного розвитку регіонів;

- розгляд на комісіях місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування наявних генеральних планів населених пунктів на предмет їх актуалізації та перспектив подальшого використання, а також забезпечення містобудівною документацією інвестиційно-привабливих територій, де можлива або ведеться активна інвестиційна діяльність;

- реалізація територіальних програм розвитку систем енерго-, тепло- і водопостачання та каналізації житлової і громадської забудови за пріоритетами:

- ⇒ впровадження схем оптимізації роботи централізованих систем водо- і тепlopостачання населених пунктів;

- ⇒ модернізації теплового господарства (насамперед через заходи щодо встановлення високоефективних котлів, ремонту котлів, капітального ремонту теплових мереж);

- ⇒ модернізації водопровідно-каналізаційного господарства (насамперед через заходи щодо впровадження сучасних конструкцій відповідної внутрішньобудинкової інфраструктури, оптимізації роботи і техніко-

технологічного забезпечення насосних станцій та очисних споруд, застосування новітніх технологій ремонту і реконструкції мереж);

⇒ обов'язкової паспортизації енергетичної ефективності нових будівель;

➤ впровадження технологій і методик підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів та ресурсозбереження в інженерних мережах, у тому числі за рахунок 100-відсоткового оснащення забудови приладами обліку і регулювання постачання теплової та електричної енергії, питної води.

Таким чином, процеси реформування і розвитку житлово-комунального господарства України в умовах ринкової економіки та загострення уваги суспільства до проблем змістового наповнення й ефективності механізмів реалізації соціальних гарантій характеризуються низкою здобутків і негативних тенденцій.

Серед здобутків, що стали результатом загальноекономічних і внутрішньогалузевих заходів з модернізації організаційно-економічного механізму функціонування ЖКГ, державної економічної та інвестиційної політики, слід відмітити спрямованість на: прискорення темпів, удосконалення нормативно-правової бази, оновлення техніко-технологічного і ресурсного забезпечення житлового будівництва; поширення ресурсозберігаючих технологій енерго-, тепло-, водопостачання; становлення інституту ефективного власника житла, а також системи управління діяльністю з обслуговування житлової і громадської забудови, зорієнтованої на налагодження безпосередньої взаємодії виробників та уповноважених представників споживачів житлово-комунальних послуг; розвиток індивідуального житлового будівництва; оптимізацію просторово-планувальних характеристик та інфраструктурного забезпечення приміського і сільського розселення (зокрема, в контексті ідей урбанізації).

Одним із ключових недоліків реформування житлово-комунального господарства України є надмірні темпи і масштаби самоусунення держави від функцій з контролю за дотриманням галузевих норм і нормативів якості продукції і послуг, їх екобезпеки, а також захисту прав споживачів у поєднанні із недосконалістю механізмів регулювання конкурентного середовища і ціноутворення в секторах житлового будівництва й комунального обслуговування. Доповнює висвітлену проблематику гострий брак коштів на реалізацію гарантій та підвищення рівня житлової забезпеченості низькодохідних і соціально вразливих верств.

Серйозних наслідків у контексті національної безпеки і соціальної стабільності набувають прорахунки державної політики з реформування ЖКГ та задоволення житлово-комунальних потреб населення, що проявляються через кон'юнктурну ситуативність заходів із модернізації техніко-технологічної бази цього багатогалузевого комплексу, непрозорість процедур розподілу і

витрачання відповідних коштів державних програм та інших інвестицій, у тому числі отриманих із зовнішніх джерел (грантів і кредитів міжнародних й іноземних структур).

Вирішенню гострих проблем розвитку інфраструктури ЖКГ України сприятимуть заходи щодо:

- завершення розробки і впровадження в практику органів управління системи державних соціальних стандартів щодо забезпечення населення житлом і комунальними послугами;
- вдосконалення діяльності з обліку та економії послуг і ресурсів їх споживачами і виробниками на засадах: складання ресурсних паспортів комунальних підприємств; завершення обладнання житлового фонду побудинковими і поквартирними лічильниками; експертизи тарифів на сукупність послуг ЖКГ; введення щодо них варіативних тарифів (за сезоном і рівнем енергоспоживання – для послуг із вагомою часткою в собівартості паливно-енергетичних ресурсів; за видом забудови і станом її інженерних мереж – для діяльності з технічного обслуговування та прибирання будівель і прибудинкових територій); антимонопольного регулювання ринку в частині встановлення тарифів на послуги;
- комплексної модернізації виробничих ланцюгів і техніко-технологічної бази ланок ЖКГ;
- цільового інвестування та стимулювання діяльності з удосконалення територіальної організації підприємств і мереж ЖКГ;
- посилення контролю і штрафних санкцій за недотримання рівня їх екобезпеки;
- створення регіональних і муніципальних позабюджетних фондів енергозбереження та інноваційного розвитку ЖКГ; посилення контролю за цільовим витрачанням коштів державними і недержавними інституціями, що реалізують проекти в цій сфері (в тому числі через механізми державно-приватного партнерства, лізингу, фандрайзингу);
- оптимізації механізму фіскального стимулювання діяльності із залучення інвестицій в розробку та впровадження інновацій у ЖКГ, у тому числі у проведення профільних наукових досліджень, апробацію і реалізацію науково-технічних розробок.

Поряд із цим ефективність розвитку житлово-комунального господарства та стратегії поліпшення житлових умов населення регіонів України у довготривалій перспективі визначатиметься:

- удосконаленням організаційно-економічних засад державного контролю ЖКГ та житлового будівництва, що ґрунтуватиметься на оцінці та коригуванні поточних і перспективних ризиків їх функціонування і реформування (насамперед у сфері маркетизації);

- реалізацією державних програм покращення рівня житлової забезпеченості населення;
- підвищенням привабливості підприємств комунальної інфраструктури для вітчизняного та іноземного капіталу (насамперед крупного) в рамках реалізації державної інвестиційної політики; підвищенням фінансової спроможності вітчизняних суб'єктів господарювання в комунальній сфері, а також потенційних індивідуальних інвесторів житлового будівництва та індивідуальних забудовників;
- розвитком регіональних ринків нерухомості; впровадженням методик розрахунку ринкової вартості житлового фонду, спрямованих як на реалізацію потенціалу надходження до місцевих бюджетів податку на нерухомість, так і на підвищення купівельної спроможності населення;
- оптимізацією процесів управління муніципальним житлово-комунальним господарством на засадах розподілу зобов'язань між спеціалізованими комунальними підприємствами, міським керуючим підприємством та органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 8. СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІ ТА РЕКРЕАЦІЙНІ ПИТАННЯ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ

8.1. Стан і проблеми трансформації сфери культури

Україна володіє значним культурним потенціалом, повноцінне використання якого пов'язане з реформуванням сфери, удосконаленням організаційно-економічного механізму її функціонування, адекватного соціально-економічній ситуації. Однак існують проблеми на цьому шляху, серед яких слід відмітити: фінансово-економічну нестабільність, реформування сфери, перебіг процесів глибинної трансформації економічного та суспільного життя в країні.

Суттєвим аспектом зростаючої значимості сфери культури у поглибленні процесів гуманітарного розвитку країни є докорінна зміна морально-психологічної атмосфери в суспільстві. Важливо зрозуміти, що успіхи під час трансформаційних процесів у країні досягаються не лише за рахунок посилення уваги до взятих самих по собі економіки чи соціально-культурної сфери, а й за рахунок уваги до душі, серця й розуму людини, її свідомості, творчої праці. Неможлива інтенсифікація виробництва без поліпшення духовного життя суспільства, піднесення ролі ініціативи, активності, творчих зусиль кожної особистості.

Важливу роль у процесі постійних інноваційних пошуків, нетрадиційних методів і, головне, створення системи визначення ефективності управлінських рішень, що реалізуються у сфері культури, відіграє організаційна досконалість та ефективність діяльності всіх вертикальних та горизонтальних органів усіх ланок управління, що є основою формування заходів з реалізації культурної політики як ефективного регулятора розвитку сфери культури. Виокремлення значної кількості проблем у функціонуванні сфери вимагають формування нових підходів до практики управління, в цьому випадку застосування інноваційного підходу щодо створення та просування культурного продукту, організаційних і маркетингових інновацій, здійснення яких неможливе в рамках існуючих методів і процедур управління.

В сучасних умовах господарювання вкрай важливими виступають такі ознаки сфери культури регіону як її культурна привабливість в цілому (рівень сформованості з позицій здатності надання культурних послуг та формування привабливого для споживача культурного продукту), інноваційно-інвестиційна привабливість та соціально-культурна активність населення.

Інноваційно-інвестиційна привабливість сфери культури може бути розкрита через ресурсний підхід, коли в основі її формування є наявний культурний потенціал території (наявність культурних цінностей, які становлять певний інтерес для споживача та мають можливості їх використання), а також сформованість інфраструктурного, виробничого,

інноваційного, інституційного, споживчого, трудового потенціалів тощо.

Зрозуміло, що інноваційно-інвестиційна привабливість сфери культури регіону, з одного боку, визначається сукупним впливом групи факторів, оцінка яких дозволяє в цілому визначити сукупну оцінку привабливості цього регіону для інвесторів, а з іншого – сукупністю інвестиційних ризиків, що супроводжує реалізацію будь-якого інвестиційного проекту. А відтак, інноваційно-інвестиційна привабливість сфери культури, з одного боку, характеризує об'єкти інвестування, а з іншого – свідчить про те, наскільки інвестиційний об'єкт відповідає цілям інвестора (від інноваційної ідеї до її розроблення та обґрунтування, а також особливостей управління даним інвестиційним проектом).

За таких обставин важливим стає питання вдосконалення управління розвитком сфери культури регіону та його інноваційно-інвестиційною привабливістю в сучасних умовах. Класичним є підхід до управління інвестиційною привабливістю через сукупність інституційних заходів (державних, регіональних, приватних тощо), спрямованих на акумуляцію необхідних інвестицій з метою подальшого розвитку обраного об'єкту інвестування (інноваційного за змістом), визначення джерел інвестування, структури інвестицій, підтримання та регулювання інвестиційних процесів. На рівні інвестора цей процес полягає в оцінюванні привабливості інвестиційного проекту (можливості отримати економічний ефект) та ефективного використання активів закладу, вибір інструментів, методів, засобів управління операційною, інвестиційною, фінансовою діяльністю закладу в цілому.

Формування високої інноваційно-інвестиційної привабливості сфери культури регіону та країни вимагає відповідного законодавчого забезпечення, розроблення відповідних програм розвитку сфери культури, збереження національних культурних цінностей тощо.

З цією ціллю повинна бути розроблена нова, більш дієва державна політика в сфері культури, націлена на максимальну адаптацію її до сучасних умов розвитку суспільства. З метою підтримки культурної політики в країнах світу на всіх рівнях ЮНЕСКО виступила з ініціативою проголошення чотирьох основних завдань в культурі: облік культурного аспекту розвитку; затвердження культурної самобутності; розширення участі в культурному житті; сприяння міжнародній культурній співпраці. Багатоаспектна і комплексна за своїм змістом програма заходів є великим позитивним внеском у справах прогресу та подальшого розвитку культури.

Пріоритетними завданнями регіональної культурної політики є:

- державна підтримка розвитку культури регіонів, всебічне сприяння збереженню місцевих культурних традицій;
- розвиток аматорського мистецтва і традиційної культури;
- удосконалення взаємодії державних органів влади з регіональними

органами управління культурою;

- сприяння збереженню і розвитку культурної інфраструктури села.

Оскільки перехід від фінансування окремих суб'єктів господарювання недержавного сектору економіки до формування сприятливого культурного середовища є важливим, культурна політика регіону та держави повинна враховувати такі основні принципи, які включатимуть:

- відповідність рівня розвитку сфери культури сучасним вимогам особистості та суспільства;

- обов'язкове врахування соціально-економічних, історичних, національних особливостей певної території;

- використання позитивної вітчизняної практики діяльності та орієнтація на загальносвітові стандарти;

- взаємоузгоджена діяльність усіх складових розвитку сфери культури регіону та країни з урахуванням впливу зовнішніх факторів.

Дотримання перелічених принципів сприятиме забезпеченню соціальної та економічної ефективності розвитку сфери культури.

Створення належних умов інноваційної діяльності та залучення інвестицій у сферу культури вимагають удосконалення організаційно-економічного механізму забезпечення їх розвитку на системній основі. Перш за все, потребує вдосконалення нормативно-правова база, яка повинна відображати пріоритети національної та регіональної культурної політики згідно із міжнародними стандартами. Цілі державної культурної політики повинні формуватись з урахуванням інтересів населення, творців, засобів масової інформації та держави на основі певного компромісу між ними.

Поворотним моментом у законодавчому забезпеченні культури стало введення в дію у 2011 р. нового Закону України «Про культуру». Це суттєво поліпшило правові умови функціонування та розвиток недержавного сектору в сфері культури, сприяло забезпеченню соціальних гарантій працівників культури.

Розроблено й узгоджено низку підзаконних актів, спрямованих на практичне впровадження ключових положень Закону України «Про культуру», насамперед – на формування базової мережі закладів культури та на поліпшення умов і оплати праці працівників сфери культури.

Верховною Радою України у 2011 р. прийнято зміни до статті 9 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» щодо переважного права творчих спілок на укладення орендних договорів на приміщення після завершення строку їх оренди. Також прийнято зміни до статті 2 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» щодо заборони приватизації приміщень, де

розміщуються бібліотеки, книгарні та державні видавництва.

Пряме бюджетне фінансування сфери культури здійснюється по багатьох напрямках, серед яких слід відмітити:

- фінансування культурних програм національного або регіонального значення;
- фінансування поточних видатків закладів культури;
- фінансування капітальних вкладень, у тому числі пов'язаних із розвитком мережі закладів культури, а також грантів організаціям, діячам культури, починаючи творчим працівникам.

Однак саме місцеві заклади культури найсуттєвіше, навіть порівняно з низовою інфраструктурою інших ланок соціального призначення (освіти, охорони здоров'я), відчувають наслідки поточної фінансово-економічної нестабільності, зумовлені подальшим скороченням фінансування на фоні практики їх постійного недофінансування в попередньому періоді. Так, упродовж останніх років на культуру щорічно виділяється не більше 0,5 % ВВП, що становить лише 30–40 % від потреб сфери. Бюджетних видатків не вистачає навіть на заробітну плату персоналу, оплату комунальних послуг, поточний ремонт, придбання найнеобхіднішого обладнання та матеріалів. За таких умов кожне надходження грошових коштів, кожна гривня з держбюджету, направлені на розвиток сфери культури, повинні бути економічно обгрунтовані, нести цільове навантаження для того, щоб державне фінансове забезпечення було дійсно активним практичним інструментом соціальної політики держави в сфері культури.

Сьогодні помітна тенденція до суттєвого скорочення виділення бюджетних коштів на потреби культури, суб'єктивність їх розподілення, порушення фінансової дисципліни державними органами та невиконання прийнятих зобов'язань, зокрема на регіональному та місцевому рівнях управління сферою. Як наслідок, заклади культури, діяльність яких спрямована на всебічний розвиток людини і які є чи не єдиним осередком культури, особливо в сільській місцевості, повинні активно звертатись до використання позабюджетних джерел фінансування.

Отже, відбувається невинуватна комерціалізація культури, гіпертрофічна зацікавленість платними послугами, гонитва за прибутком, невиконання дозвілєвими центрами культурних функцій, соціальна незахищеність малозабезпечених верств населення, зорієнтованість закладів культури на фінансову еліту тощо.

В умовах, коли населення оцінює заклади культури як консервативні, які слабо враховують сучасні тенденції і вимоги культурного життя, постає нагальна потреба розширення економічної самостійності закладів культури. Однак в нових економічних реаліях актуальною проблемою є також збереження створеного раніше культурного потенціалу країни. З цією метою необхідно

вдосконалити змішані (державно-приватні) форми їх фінансового забезпечення. Разом із тим, як свідчить досвід більшості високорозвинених країн, перш за все європейських, культура потребує підтримки держави, зокрема її соціально значимих видів діяльності.

Державно-приватне партнерство є дієвим інвестиційним механізмом, що дозволяє ефективно залучати додаткові фінансові ресурси в сферу культури за допомогою:

- державного і регіонального рівня, які надаються приватному сектору на короткострокове або довгострокове користування або володіння;
- запрошення професіоналів та інвесторів до планування, розробки та реалізації фінансових програм;
- приватних структур, які ефективно спрямовують отримані активи у розвиток культурних послуг для населення країни та її регіонів, а також з метою отримання власного доходу, що передбачає певні ризики під час підприємницької діяльності. Дана взаємодія є основою збереження культурної спадщини, розвитку культурного середовища, а також підвищення якості послуг культури на державному та регіональному рівнях за рахунок залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування у сферу культури, впровадження досвіду приватних інвесторів в інноваційному розвитку, управлінні, фінансуванні сфери культури тощо.

На відміну від інших сфер економічної діяльності для сфери культури характерною рисою є наявність великої кількості підприємств малого бізнесу, які швидко реагують на динамічні зміни попиту на культурні послуги. З іншого боку набуває актуальності проблема прибутковості діяльності в цій сфері. Однак розвиток сфери культури в Україні відбувається, або суто дотаційно, або комерційно із великою кількістю проблем. Тому важливою є оптимізація використання коштів на фінансування культурних програм через перехід від фінансування закладів, які надають культурні послуги до фінансування конкретних видів послуг, які гарантовані державою.

Бюджетне законодавство повинно містити окремий тип видатків на закупівлю культурних послуг з метою оптимізації їх ресурсного забезпечення. Необхідно посилити контроль з боку держави за спрямуванням та надходженням коштів до закладів культури комунальної та недержавної власності, які вже надають культурні послуги малозабезпеченим верствам населення у суспільстві. Це надасть можливість зміцнити існуючий потенціал сфери культури без витрачання коштів на створення нових державних закладів культури.

Концептуальною основою вдосконалення організаційно-економічного механізму забезпечення функціонування сфери культури регіонів країни має стати інвестування в сферу культури, що є основою та запорукою її модернізації та збереження державного впливу на сферу культури, яка виявлятиметься у державній підтримці доступності до культурних благ і

цінностей та споживання населенням країни необхідного обсягу послуг культури відповідно до прав, визначених у Конституції України та Законі України «Про культуру». Це надасть можливість системі обов'язкового державного фінансування перейти у режим інвестування сфери культури.

Держава повинна створювати умови для реалізації культурної політики шляхом фінансування сфери культури, створення організаційно-економічних умов для реалізації конституційних прав громадян на культуру, визначення пріоритетів її розвитку, регулювання діяльності як державних, так і приватних закладів культури. Довгий час в країні панувала антиринкова модель соціального фінансування культури, яка передбачала, що вся відповідальність за фінансування сфери культури покладалась на державу. При цьому, основним завданням культури визнавався всебічний культурний розвиток громадян. Проте необхідність розширення фінансової автономії закладів культури та диверсифікації джерел фінансування культури в умовах обмеженості бюджетних асигнувань зумовлюють доцільність перетворення моделі соціального фінансування культури на модель, орієнтовану на вільний ринок. Остання характеризується розвитком багатоканального фінансування культури, перетворенням закладів культури у підприємства з виробництва якісних культурних послуг, посиленням конкуренції між ними. Це не означає усунення держави як основного інвестора культурної сфери. Держава, забезпечуючи розвиток багатоканального фінансування сфери культури (кошти державного та місцевого бюджетів, кошти юридичних осіб та домогосподарств, благодійні внески, кошти громадських організацій і фондів, кредитування тощо), повинна орієнтуватись на комерціалізацію культури в тому обсязі, який на конкретному етапі розвитку компенсує недоліки державного регулювання. Необхідність збереження державного фінансування культури зумовлена довгостроковим характером інвестицій при невизначеності результатів [169].

Власна діяльність не завжди є джерелом значних прибутків закладів культури, тому що іноді вона може взагалі не приносити грошей при наданні послуг культури за заниженими цінами. Однак важливо відмітити, що не тільки і не стільки прибуток в багатьох випадках є ціллю підприємницької діяльності в культурі, але й нарощування доходу з різних джерел для досягнення соціального ефекту. Для культури, на наш погляд, таке твердження щодо підприємницької діяльності є можливим.

Одним із важливих факторів, який впливає на можливість закладів культури нарощувати власні прибутки від підприємницької діяльності є ступінь оснащеності закладу основними фондами. Звісно, що державні і регіональні програми розвитку культури повинні враховувати значущість оснащеності закладів основними фондами і передбачати витрати на капітальні вкладення. Це не тільки покращить якість культурно-інформаційного обслуговування населення, але і зможе привести до росту власних прибутків відповідних закладів.

Іншим фактором розвитку сфери культури є зміни споживчих потреб

населення та конкурентоспроможність культурного продукту. З одного боку, проблеми піднесення конкурентоспроможності культурного продукту регіону пов'язані з урізноманітненням його форм, методів та способів просування на ринок, а це, у свою чергу веде до ускладнення внутрішньої структури сфери культури.

З іншого боку відбувається значне насичення культурного ринку продуктами, так званої, масової культури і її превалювання над традиційними формами. Активне залучення духовного виробництва в економічні процеси ринкового типу в XX столітті перетворило його в сферу індустрії розваг, підкорило маркетинговим та організаційно-управлінським принципам масового виробництва матеріальних благ. У результаті відбулось формування сектора «масової культури». На противагу їй сформувався сектор «елітарної культури», орієнтованої на попит категорії населення, яке, за ознаками доходу й соціального статусу, відрізняється від інших громадян країни. Із ростом матеріального добробуту працівників, основної маси споживачів, відбувалось піднесення їх потреб.

Потрібно розділяти об'єкти культури, здатні працювати на комерційній основі, не приносячи збитку суспільству, і об'єкти, неконтрольована комерційна діяльність яких може принести непоправний збиток (діяльність в області пам'ятників і архітектури, народних промислів, заповідників). Отже, зростає роль культурної політики держави, специфіка якої полягає в тому, що культура є не тільки об'єктом, але й суб'єктом цієї політики, насамперед тому, що є саморозвиваючою й саморегулюючою системою, а також тому, що яким би не був суб'єкт прийняття рішень у сфері культурної політики, він знаходиться під впливом певної культури, є її продуктом.

На відміну від інших сфер економічної діяльності, для сфери культури характерною рисою є наявність великої кількості підприємств малого бізнесу, які швидко реагують на динамічні зміни попиту на культурні послуги. З іншого боку набуває актуальності проблема прибутковості діяльності в цій сфері. З цих позицій заслуговує на увагу європейський досвід вивчення проблеми: за темпами зростання сфера культури, виходячи з досліджень університету Базеля менеджменту культури (Швейцарія), займає 7-е місце з 50-ти основних галузей економіки Швейцарії, її випереджають банки, учбові заклади, заклади охорони здоров'я, готельно-ресторанний бізнес і роздрібна та гуртова торгівлі; кількість зайнятих у сфері культури більша, ніж у таких секторах, як реклама і видавничий бізнес. Крім цього, за результатами досліджень виявлено безпосередні (виручка від продажу вхідних квитків) і опосередковані надходження (плата за проїзд в державних автобусах і трамваях, плата за паркування автомобілів, податки від підприємств, клієнтами яких є працівники і відвідувачі театру, а також сам театр) до державного бюджету.

Згідно з проведеним дослідженням і висновками про економічну значущість культури, з'явилися пропозиції інвестиційних проектів, пов'язаних з різними культурними заходами, любительськими трупамі і державними

театрами. Середній термін окупності інвестицій в сфері культури, як правило, становить від 2-х до 4-х років (найчастіше – випуск фільмів, постановки), правильно сплановані фестивалі мають термін окупності – 1–2 дні [170].

Аналіз Бюджетного кодексу України дає змогу виявити особливості фінансування сфери культури, відповідно до яких актуальними і своєчасними є заходи щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що спрямовуються на розвиток та утримання об'єктів інфраструктури сфери культури на регіональному рівні, зокрема:

- забезпечення програмно-цільового бюджетного фінансування спеціальних програм розвитку культури;
- застосування обліку й інвентаризації інфраструктури сфери культури по всім регіонам країни та виявлення причин її збитковості;
- координація та погодження щодо отримання надходжень і розподілу бюджетних коштів закладів культури між різними гілками влади в сфері.

Для постійної підтримки впровадження інновацій у сфері культури необхідним є формування ефективного інноваційно-інвестиційного механізму, який зможе акумулювати та координувати інвестиції бізнесу, міжнародних фондів та агенцій з розвитку, що спрямовуються на неї.

Характерною тенденцією розвитку сфери культури сьогодення є інтеграція, концентрація та спеціалізація різних типів закладів, перерозподіл культурних функцій і видів послуг між різними центрами культурної діяльності. Значна трансформація духовних цінностей населення також спричинила зміну функцій і призначень закладів культури.

В умовах, коли населення оцінює заклади культури як консервативні, які слабо враховують сучасні тенденції і вимоги культурного життя, постає нагальна потреба розширення економічної самостійності закладів сфери культури. Принцип реалізації платних послуг є метою поліпшення культурно-освітньої діяльності. Так, вітчизняний досвід свідчить, що на основі самофінансування з можливим рівнем власних доходів на 120 % можуть існувати цирки, а також парки культури і відпочинку на 95 %, кінематографія на 98 %, книговидавництво (система друку) на 130 %.

Доцільність росту в сфері культури платних послуг обумовлюється необхідністю підвищення якості обслуговування, в тому числі, за рахунок створення конкуренції між закладами різних форм власності, зміцненням матеріальної бази культури та освіти. Невідкладними є також заходи стосовно підвищення статусу працівників культури, поліпшення їх якісного складу. Заслужують на підтримку пропозиції щодо формування громадсько-державної системи організації та управління культурним життям як в містах, так і в сільській місцевості. Стратегічним напрямом має стати програма стимулювання вітчизняної індустрії електронних книг і створення Національної електронної бібліотеки, що об'єднає наукові, інтелектуальні, культурно-

мистецькі та музейні ресурси в єдину мережу. Реалізація цього проекту сприятиме інтеграції України до міжнародного інформаційного та культурно-мистецького простору, підвищенню попиту на українських фахівців, розвитку відповідних IT-технологій.

Внаслідок дефіциту експозиційних площ значна частина вітчизняних і світових культурно-мистецьких цінностей є недоступною для громадян України. Важливо усвідомлювати, що у сучасному світі виставково-експозиційна діяльність як окрема галузь культурних індустрій є одним із основних факторів міжкультурного діалогу, як на національному, так і міжнародному рівні. Це не лише можливість презентації культурно-мистецьких надбань національної культури, а й складова міжнародного іміджу держави. У цьому контексті пріоритетне значення має реалізація проекту з формування потужного Національного культурно-мистецького та музейного комплексу європейського рівня – «Мистецького арсеналу», що став би вікном діалогу України зі світом.

Активізація культурно-мистецького життя не лише матиме позитивні соціально-економічні наслідки для країни в цілому, а й сприятиме консолідації та активізації культуротворчого потенціалу українського суспільства. Реалізація державної політики стимулювання національного сектору культурних індустрій створить широкі можливості для розвитку сучасної, конкурентоспроможної національної культури.

Варто відзначити про розвиток в Україні інформаційного суспільства як важливої складової комунікацій, принципово нової сфери становлення людського капіталу. Зокрема, є всі підстави стверджувати, що в перспективі в Україні триватимуть процеси повномасштабного застосування мережевих сервісів та відповідних технологій, конвергенції традиційних і розвитку нових медіа-форматів на технологічній платформі Internet. Відбуватиметься диверсифікація аудиторії, формування нових моделей інформаційного споживання, соціальної та політичної активності тощо. Так, інноваційному розвитку музеїв та заповідників сприяють нові інформаційні технології, зокрема, глобальна мережа Internet. На сьогодні більшість Національних музеїв та заповідників України уже мають свої web-сторінки, через які активно популяризують українську культурну спадщину.

Одним із позитивних здобутків розвитку бібліотек є процес їх інформатизації. Із впровадженням нових інформаційних технологій бібліотеки реалізують стратегію переходу від традиційної бібліотеки до динамічного центру інформації. В рамках виконання проектів і завдань Національної програми інформатизації розпочато створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека – XXI ст.». Понад 170 публічних бібліотек України генерують електронні каталоги та інші бази даних, а понад 200 мають власні web-сайти.

Важливу роль в культурному розвитку регіонів, налагодженні співпраці між регіонами відіграє розвиток аматорського мистецтва, збереження і

популяризація народних традицій. Виконанню цих завдань сприяють культурно-мистецькі заходи, що проводяться в різних регіонах України.

Формування єдиного культурного простору, створення умов для забезпечення доступу різних верств населення до культурних благ та інформаційних ресурсів потребує вирівнювання можливостей такого доступу для різних груп населення. Створення умов, при яких основний спектр державних послуг у сфері культури був би доступний громадянам, що проживають у різних регіонах країни і належать до різних соціальних груп, можливе на основі:

- збільшення кількості фестивалів, театральних гастролей, виставок тощо;
- розробки, впровадження й поширення нових інформаційних продуктів і технологій у сфері культури;
- розвитку інфраструктури, що забезпечує формування єдиного культурного й інформаційного простору тощо.

У рамках створення умов для збереження і розвитку культурного та духовного потенціалу нації передбачатиметься вирішення питань, спрямованих на:

- виявлення й підтримку молодих дарувань у сфері культури;
- підтримку перспективних творчих проєктів;
- подолання існуючих тенденцій по відтоку талантів з України.

Для досягнення зазначеної цілі важливим є:

- надання підтримки проведенню конкурсів, фестивалів;
- удосконалення фінансових механізмів підтримки перспективних проєктів у сфері культури й засобів масової інформації;
- використання потенціалу засобів масової інформації (телебачення, преса) тощо.

Важливим напрямом також має бути вдосконалення управління в системі культурних послуг. Для ефективного управління системою культурних послуг раціональним є розподіл повноважень між державною та місцевою владою щодо відповідальності за організацію конкретних видів діяльності в сфері культури. Держава має виконувати функції замовника, а функції з просування культурних послуг можна передавати недержавному та комунальному сектору, що надасть можливість реалізувати програми децентралізації управління в сфері культури.

У практичній діяльності в системі регіонального управління сферою культури повинні відбуватись суттєві зміни, починаючи із вдосконалення структури управління в системі державної виконавчої влади, яка повинна поповнитись блоком правового регулювання, інформаційного забезпечення,

сектором по впровадженню маркетингових технологій та розвитку сучасного менеджменту в сфері культури, тобто спрямованих дій на ефективне управління розвитком культури. Потрібна докорінна зміна політики по підвищенню кваліфікації та перепідготовці кадрів, і в першу чергу головних та ведучих спеціалістів управління закладами культури з їх атестацією та тестуванням на професійну належність.

Основою досягнення соціальних стандартів культурного споживання населення є їх забезпечення об'єктами культурного призначення (основу прямого бюджетного фінансування становить підтримка діяльності конкретних закладів культури). Державне фінансування повинно бути найбільш спрямоване на масові заклади культури, що менш пристосовані до ринкових умов. Таким чином, залучення коштів у сферу культури, поряд з рештою заходів, здійснюватиметься шляхом зміцнення індустрії культури та розваг, відновлення кінематографічного комплексу, розвитку центрів дозвілля для дітей та молоді, у тому числі аквапарків, басейнів, лунапарків тощо.

Не менш важливою складовою державної та регіональної культурної політики є збереження культурної й природної спадщини. Культурна спадщина є одним з важливих елементів життя цивілізованого суспільства. На жаль, у ХХ ст. виявилась тенденція руйнації значної кількості закладів культури й пам'яток архітектури через зміну економічної системи суспільства, недостатнє фінансування сфери культури, природні та стихійні лиха, екологічні катастрофи, вплив вологості, температури, вітру тощо. Реконструкція центрів історичних міст також приводить до зниження естетичних, містоформуючих і художніх якостей ансамблів, втрати ними своїх первісних історичних, ціннісних та художніх функцій.

До основних інструментів та методів вдосконалення організаційно-економічного механізму забезпечення розвитку сфери культури мають бути віднесені:

- розроблення концепції розвитку сфери культури на середньостроковий період та відповідне забезпечення її реалізації новими нормативно-правовими документами, включаючи нові закони і програми або ті, що діють на даний час;
- програмно-цільове фінансування, що вимагає формування системи індикаторів оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, запровадження механізму пайового фінансування і залучення позабюджетних коштів, упровадження проектних навичок менеджменту, запровадження інструментів трансграничної співпраці в межах відповідних програм інших країн світу;
- нові інструменти фінансування: зміна розрахунку оплати праці (введення підвищуючих коефіцієнтів) і системи державного замовлення, впровадження фондів цільового капіталу, інвестиційні проекти в рамках державно-приватних партнерств, розвиток підприємницької діяльності, розширення переліку платних послуг, централізація бюджетних закупівель,

введення переліку послуг закладів культури для фінансування з коштів бюджету.

Разом із тим слід враховувати, що запропоновані методи управління, спрямовані на підвищення ефективності діяльності бюджетної сфери та розвитку сфери культури, часто створюють додаткові бар'єри при виконанні завдань закладам культури через слабку опрацьованість пропонованих нововведень, ускладнення організаційних і фінансових процедур, збільшення бюрократичного апарату, наявності корупційної складової і практичної нездійсненності всіх поставлених вимог. Важливо на етапі реформування бюджетної сфери використовувати нові інструменти і методи її реалізації для забезпечення виконання цілей і завдань реформи, які, на жаль, в реальній практиці управління поки що не відбуваються. При цьому відзначимо, що реформа, в значній мірі торкаючись бюджетних закладів культури, може негативно вплинути і на організації всіх форм власності, оскільки її наслідки позначатимуться на всіх ланках сфери культури.

Відсутність комплексної системи оцінки ефективності діяльності як окремих закладів культури, так і відповідних регіональних підсистем є важливим чинником зниження рівня інноваційно-інвестиційної привабливості сфери культури регіону. Зокрема, в рамках переходу центральних та регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до проектного управління розвитком сфери культури необхідно запровадити моніторинг проектної діяльності (стан культурного середовища, критерії та показники оцінки ефективності проекту, контроль і коректування проекту, що включає багатоаспектний аналіз поточної ситуації, заснований на даних, які збираються для оцінки змістовного, економічного, організаційного і суспільного ефектів від того або іншого проекту). Застосування методу багатовимірної оцінки дослідження окремого соціально-культурного явища (події, проекту, заходу), в практиці управління зведеного, відповідно, до трьох складових його реалізації (аналіз ресурсного поля явища, вивчення громадської думки з даної проблеми, аналіз ступеня висвітлення предмету дослідження в засобах масової інформації, а також їх відношення до проекту, що оцінюється) дозволяє, хоча і не в повній мірі, оцінити ефективність діяльності закладів культури з реалізації окремих проектів, які відбуваються в регіоні. Практична реалізація пропонованих підходів вимагає створення системи державного моніторингу сфери культури та розроблення оновленої системи показників і методів її розвитку, оцінювання ефективної дії програм її розвитку, контролю за кількістю та якістю наданих культурних послуг.

Основними пропозиціями щодо активізації інноваційної складової розвитку сфери культури, що має забезпечити поліпшення якості життя населення, можуть бути:

- формування різних творчих партнерств з українською і зарубіжною участю щодо задоволення потреб різних груп населення;
- активізація роботи по формуванню різних типів соціально-культурних

кластерів (творчих, етнокультурних тощо);

- підтримка сучасного мистецтва через систему арт-інкубаторів, що дозволить молодим творчим працівникам створювати культурні продукти, які затребувані молоддю;
- розвиток мобільних форм надання культурних послуг у віддалених від центру районах міста та сільських територіях (пересувні виставки і концерти аматорських колективів у місцях масового скупчення населення, організація в торгівельно-розважальних центрах тимчасових виставок тощо).

Отже, матеріальні та духовні цінності культури є цілком реальним політичним і фінансовим ресурсом держави. Важливо перетворити цей ресурс в активно працюючий матеріальний і духовний капітал, удосконаливши діючий організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку сфери культури регіонів країни, який забезпечив би ефективне її відтворення у поєднанні з підвищенням духовних потреб українського суспільства. Тому практична реалізація запропонованих підходів до вдосконалення діючого фінансово-господарського механізму суспільної діяльності у сфері культури надасть потужний імпульс для ефективного її функціонування, інтенсифікує вплив сфери на людину, створить передумови для докорінних соціально-економічних перетворень у нашій державі.

Відмітимо також, що інфраструктурне забезпечення сфери культури має винятково важливе значення для здійснення культурного обслуговування населення, розвитку та реалізації творчого потенціалу мистецьких кадрів, ефективного проведення культурно-освітньої роботи, вирішення всього комплексу проблем національно-культурного відродження в Україні. Рівень розвитку та структура культурного комплексу є відбитком усіх процесів економіки і одночасно – фактором економічного зростання.

Збереження оптимальної мережі об'єктів культурного призначення – важлива складова загального вдосконалення обслуговування населення, оскільки завдяки їй створюються умови для:

- більш повного використання наявних основних фондів сфери культури;
- підвищення рівня технічної оснащеності кожної ланки даної сфери;
- ефективного використання трудових ресурсів, зосереджених в ній, а також неухильного нарощування їх творчого потенціалу;
- забезпечення відтворення робочої сили і життєдіяльності всього населення;
- забезпечення збалансованого розвитку усіх галузей економіки і формування регіональних економічних структур.

Нарощування інноваційного потенціалу сфери культури складний, проте єдино можливий шлях раціонального розміщення та функціонування її закладів

в умовах нової суспільної реальності.

Його вибір потребує рішення таких завдань:

- розробка комплексної програми розвитку сфери культури та її реалізація на рівні регіонів країни;
- забезпечення відповідною матеріально-технічною базою, зокрема через збільшення державних видатків, залучення коштів із різних позабюджетних джерел, модернізацію обладнання, нове будівництво закладів культури, прискорення ремонтних робіт в аварійних закладах культури;
- подальше впорядкування та жорсткий контроль за дотриманням нормативно-правових засад розвитку сфери культури, вдосконалення відповідних управлінських процесів (у тому числі за допомогою новітніх інформаційних та комп'ютерних технологій);
- підвищення значимості прикладних соціально-культурних досліджень як бази інноваційних процесів у сфері культури;
- вдосконалення моніторингової системи щодо стану та ефективного функціонування різнотипних закладів культури;
- збереження та відновлення історико-культурного середовища в регіонах країни, належний догляд та заборона ліквідації історично менш вартісних пам'яток архітектури і містобудування;
- забезпечення соціального захисту працівників культури перш за все шляхом реформування системи оплати праці та суттєвого її підвищення;
- залучення у дану сферу, поряд із державними, коштів українського та закордонного підприємництва, банківського капіталу, прибутків від платних форм діяльності закладів культури;
- сприяння передачі в державну власність об'єктів культури, які знаходяться на балансі підприємств та інших структур, забезпечення їх фінансування за рахунок відповідних бюджетів;
- створення сприятливих умов для розвитку недержавних закладів культури;
- розробка стратегії розвитку культури з урахуванням регіональних відмінностей культурно-мистецького потенціалу, національного колориту в поєднанні з впровадженнями кращих світових стандартів.

Реалізація зазначених заходів щодо створення надійної економічної основи розвитку сфери культури на тривалу перспективу повинна відбуватись шляхом її реформування відповідно до ринкових умов та удосконалення діючого організаційно-економічного механізму її функціонування, адекватного соціально-економічній ситуації в країні.

Одним із головних завдань державної культурної політики є також раціональне розміщення об'єктів культури. Визначну роль у цьому контексті

відіграє програмно-цільовий метод державного та регіонального планування і прогнозування розвитку сфери культури, що потребує певної деталізації функцій держави та регіону щодо формування мережі інфраструктури культури.

Відповідно до Закону України «Про культуру» національно-культурна державна цільова програма – це програма, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини та цільова регіональна програма у сфері культури, що передбачають вирішення питань, пов'язаних з діяльністю та розвитком базової мережі закладів культури всіх рівнів або відповідного рівня, а також реалізацію культурно-мистецьких проєктів і здійснення державними та недержавними закладами культури заходів, що фінансуються з державного та/або місцевих бюджетів [171]. Тоді метою регіональної програми розвитку сфери культури є формування сучасного соціально-культурного середовища на рівні села, малого міста, обласного центру тощо, з урахуванням місцевих особливостей, рівня культурного розвитку населення регіону та його соціально-культурної активності, резервів місцевої ресурсної бази, існуючої інфраструктури сфери культури.

Основні параметри сфери культури визначаються наявністю та зрілістю ринку відповідних послуг та сформованістю відповідної інфраструктури. З позицій забезпечення розвитку сфери культури, та, відповідно, піднесення рівня культурного розвитку як країни так і регіонів важливим є чітке визначення елементів інфраструктури культури, яка може бути представлена згідно Закону України «Про культуру» як базова мережа закладів культури – комплекс підприємств, установ, організацій і закладів культури державної та комунальної форми власності, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення розвитку творчості людини, збирання, збереження, використання і поширення інформації про матеріальні та духовні культурні цінності, наукові розробки, а також на забезпечення цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання, дотримання прав громадян у сфері культури [171].

До базової мережі закладів культури загальнодержавного рівня належать державні, у тому числі національні (бібліотеки, музеї, архіви, галереї, заповідники, цирки, театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі, культурно-інформаційні та культурно-просвітницькі центри, навчальні заклади культури і мистецтва, кіностудії, художні галереї, виставки національного (загальнодержавного) значення тощо), заклади культури. До базової мережі закладів культури місцевого рівня належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, театри, філармонії, концертні організації, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні

заклади (школи естетичного виховання та студії), парки культури та відпочинку тощо) [172]. Саме такий підхід є основою для наукових досліджень розвитку культурних комплексів територій різного рангу.

Проте основні причини ускладнення подальшого розвитку сфери культури полягають у тому, що заклади культури є слабко інтегрованими у регіональні соціально-економічні системи; по-друге – відсутні методичні засади соціально-економічної оцінки результативності їх діяльності, не створені системи критеріїв організації планування і матеріального стимулювання праці працівників сфери культури; по-третє, здійснення оцінки діяльності різнотипних закладів є ускладненою, оскільки це не завжди можливо по тій причині, що в кожному напрямку використовується значна кількість показників і критеріїв, які не можна зіставити. Також особливістю сфери культури є те, що основні результати культурної діяльності виражаються, як правило, у відкладеному соціальному ефекті і проявляються у збільшенні інтелектуального потенціалу, зміні ціннісних орієнтацій і норм поведінки людини, позначаються на модернізації всього суспільства.

Очевидно, що наслідки такого роду не піддаються звичайним статистичним вимірам. Однак у практиці вітчизняної статистики, державного та регіонального управління існує система показників, що можуть бути використані для оцінювання розвитку сфери культури: показники, що характеризують фінансове забезпечення сфери культури; показники рівня розвитку речових елементів (найчастіше використовуються дані про стан інфраструктури); показники контингенту населення, яке обслуговується, зокрема рівень залучення людей в різноманітні форми обслуговування; показники кадрового потенціалу сфери культури.

До основних показників оцінювання інфраструктурного забезпечення розвитку сфери культури України можуть бути віднесені такі: забезпеченість населення бібліотечним фондом, місцями у клубних закладах, місцями у кінозалах; забезпеченість сільських населених пунктів клубними закладами; відвідування театрів, музеїв, кіносеансів; обсяг реалізації платних послуг культури тощо.

Аналізуючи територіальну інфраструктуру сфери культури, доцільно застосовувати показники розміщення об'єктів, зокрема їх територіальну доступність. Серед інших важливих показників оцінювання стану інфраструктурного забезпечення є питома вага закладів культури (бібліотек, театрів, клубів, музеїв), які знаходяться в аварійному стані чи потребують капітального ремонту. На розміщення об'єктів культури впливають і економічні фактори (наприклад, сума витрат на розвиток сфери культури у конкретному регіоні). Однак існує недооцінка ролі культури в адміністративній практиці на містах, а звідси і певна нерівномірність у розміщенні об'єктів культури по території України, зокрема сільській місцевості.

Сукупний вплив факторів, пов'язаних з правовим забезпеченням ефективного функціонування сфери культури визначає розвиток її мережі, стан

ринку праці, обсяги надання відповідних послуг. Проте значна кількість законодавчого забезпечення функціонування закладів культури, на жаль, не може враховувати реалії сьогодення.

Аналіз статистичної інформації по окремих видах культурної діяльності дав змогу виявити характерні для 2000–2013 рр. тенденції у розвитку сфери культури за різними аспектами. Перш за все, треба відмітити, що за досліджуваний період відбулось суттєве скорочення населення у всіх регіонах України за виключенням м. Київ, при цьому скорочення населення охопило як сільську, так і міську території. Як результат – зниження сукупного попиту на послуги культури.

Також значно ускладнилась система соціально-трудових відносин між роботодавцем та працівником з приводу працевлаштування, стабільної та вільної зайнятості, відновлення професійних навичок, самостійності на роботі, безпеки умов праці, гарантії щодо певного рівня оплати праці, можливості представництва у професійних організаціях. Разом із тим ці умови та відносини мають на меті створення умов для гідної соціально захищеної праці. Так, рівень зареєстрованого безробіття в цілому по країні у 2013 р. становив 1,8 % (487,7 тис. осіб) від кількості населення працездатного віку. Необхідно відмітити, що серед працевлаштованих громадян більше половини займали місця робітників, 21,0 % – посади службовців, 22,7 % – місця, які не потребують спеціальної професійної підготовки. Така ситуація свідчить про те, що ринок культурних послуг значною мірою залежить від ситуації на ринку праці, законодавчо визначеного розміру мінімальної заробітної плати (1147 грн), що, у свою чергу, не сприяє зростанню соціально-культурної активності населення.

Рівень заробітної плати поки що залишається таким, що не стимулює працівника вкладати кошти в розвиток своєї особистості, дозволяти тощо. Динамічні зміни рівня середньомісячної заробітної плати є суттєвим обмеженням у споживанні культурного продукту населенням регіонів країни, розвитку сфери культури тощо.

Розвиток інфраструктури сфери культури як складної соціально-економічної системи, займає важливе місце в суспільному процесі, однак впродовж останніх років відбулось істотне скорочення діючої мережі, особливо бібліотек, клубних закладів та демонстраторів фільмів. Так, лише за 2000–2013 рр. кількість клубних закладів скоротилась на 1956 од., бібліотек – на 1587 од., демонстраторів фільмів – на 5300 од.

Відмітимо також, що мережа закладів культури не в повній мірі задовольняє потреби населення через збільшення в областях країни радіусу доступності всіх об'єктів культури, за виключенням музеїв, театрів, концертних організацій, для яких він теж, на жаль, залишається незадовільним. Максимальна доступність закладів культури за територіями країни до споживачів є критерієм їх оптимального розміщення. Так, існуюча мережа бібліотек не завжди забезпечує належної їх доступності для населення країни.

Загалом радіус доступності бібліотек в Україні зменшився на 0,3 км. В багатьох областях цей показник протягом останніх років залишається незмінним, за винятком Миколаївської (3,9 км у 2013 р. проти 3,5 км у 1995 р.), Запорізької (відповідно 3,9 км проти 3,5 км), Сумської (3,6 км проти 2,9 км), Кіровоградської (3,7 км проти 3,2 км) областей.

Клубними закладами найменш забезпечені Херсонська (7,9 км у 2013 р. проти 4,0 км у 1995 р.), Запорізька (7,8 км у 2013 р. проти 3,5 км у 1995 р.) і Дніпропетровська (відповідно 7,3 км проти 3,3 км) області, які у 2013 р. займали відповідно перше, друге, третє і четверте місце у рейтингу радіусу доступності відповідних закладів по Україні. Більш доступними для населення країни є клубні заклади у Львівській, Тернопільській, Хмельницькій областях, радіус доступності яких у 2013 р. становив відповідно 3,9 км, 3,9 км і 4,2 км.

Радіус доступності демонстраторів фільмів по регіонах України суттєво збільшився порівняно з 1995 р. Найбільш гостро відчуває нестачу відповідних закладів населення Житомирської (одна кіноустановка припадала на 25,2 км у 2013 р. проти 3,1 км у 1995 р.), Сумської (відповідно 20,0 км у 2013 р. проти 4,5 км у 1995 р.), Дніпропетровської (22,0 та 5,0 км), Волинської (24,1 та 3,2 км), Одеської (27,5 та 3,8 км), Миколаївської (відповідно 20,3 та 7,2 км) областей.

Характерним явищем останніх років є також фізичне руйнування і моральне старіння основних засобів сфери, що спричинило зменшення їх вартості та падіння виробничих потужностей. Враховуючи тенденції до скорочення темпів нового будівництва та згортання обсягів ремонтних і відновлювальних робіт, це помітно позначилось на загальному потенціалі культурного комплексу.

Однак слід відмітити, що за 2000–2013 р. кількість бібліотек та клубних закладів в Україні, що потребували капітального ремонту зменшилась відповідно на 6,3 % та 8,3 % і у 2013 р. становила 10,7 % (або 2039 од.) та 34,4 % (або 6341 од.) від загальної їх кількості по країні. Більша кількість закладів культури у сільській місцевості експлуатується понад 40 років без капітального ремонту. Кількість бібліотек і клубних закладів, які знаходились в аварійному стані за досліджуваний період зменшилась відповідно на 1,0 % та 0,7 % і у 2013 р. їх кількість становила лише 0,3 % (або 66 од.) та 2,2 % (або 408 од.) від загальної їх кількості по країні.

Шляхом аналізу взаємозв'язку інфраструктурного забезпечення сфери культури та ефективності його використання було виділено сім груп регіонів України за рівнем його розвитку, а саме:

1) Регіони з високим рівнем ефективності використання об'єктів культури при високому та середньому рівні розвитку їх інфраструктури – АР Крим, Миколаївська, Харківська, Хмельницька, Черкаська та Чернівецька області.

2) Регіони з високим рівнем ефективності використання об'єктів культури при низькому рівні розвитку їх інфраструктури – м. Київ та м. Севастополь.

3) Регіони з середнім та нижчим за середній рівнем ефективності використання об'єктів культури при високому рівні розвитку їх інфраструктури – Вінницька та Чернігівська області.

4) Регіони з середнім рівнем ефективності використання об'єктів культури при середньому та нижчому за середній рівні розвитку їх інфраструктури – Київська та Полтавська області.

5) Регіони з нижчим за середній рівнем ефективності використання об'єктів культури при середньому, нижчому за середній та низькому рівні розвитку їх інфраструктури – Дніпропетровська та Луганська області.

6) Регіони з низьким рівнем ефективності використання об'єктів культури при високому та середньому рівні розвитку їх інфраструктури – Івано-Франківська, Кіровоградська, Тернопільська, Херсонська, Рівненська та Волинська області.

7) Регіони з низьким рівнем ефективності використання об'єктів культури при низькому та нижчому за середній рівні розвитку їх інфраструктури – Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Львівська, Одеська та Сумська області.

Таким чином, можна зробити висновок про зростання галузевої розбалансованості господарських систем сфери культури та зниження їх взаємозалежності на регіональному рівні. На жаль, це негативно позначилось також на самодостатності і відтворюваності регіональних економічних і соціально-культурних процесів.

За умов застосування комплексного підходу оцінювання розвитку сфери культури важливим є оцінювання соціально-культурної активності населення за регіонами. При цьому доцільно використовувати такі показники як: кількість виданих в бібліотеках книжок та журналів читачам за рік (у розрахунку на 1 читача); кількість відвідувань кіносеансів з платним показом за рік (у розрахунку на 1 жителя); кількість слухачів на концертах за рік (у розрахунку на 100 жителів); кількість відвідувань музеїв за рік (у розрахунку на 100 жителів); кількість глядачів у театрах за рік (у розрахунку на 100 жителів). Дана система показників дає можливість відобразити різні сторони культурного життя населення регіонів і є основою для інтегрального оцінювання рівня його соціально-культурної активності. Для визначення інтегральної оцінки вказані показники нормалізуються.

Також важливим є дослідження впливу факторів на інтегральні оцінки соціально-культурної активності населення, серед загальної сукупності яких обрано найбільш значимі: валовий регіональний продукт у розрахунку на одного жителя; частка осіб із вищою освітою в загальній кількості штатних працівників регіону; середньомісячна заробітна плата штатних працівників регіону; наявний дохід на одну особу.

За допомогою моделі залежності інтегральної оцінки соціально-культурної активності населення від обраних факторів у 2013 р. виявлено

залежність від:

середньомісячної заробітної плати – для Донецької, Київської, Полтавської та Черкаської областей;

валового регіонального продукту на одного жителя – для Донецької, Київської та Миколаївської областей;

частки працівників із вищою освітою виявлена – для Львівської, Одеської та Тернопільської областей;

наявного доходу на одну особу – для Донецької, Миколаївської, Полтавської та Черкаської областей.

На основі проведеного інтегрального оцінювання соціально-культурної активності населення у 2013 р. здійснено розподіл регіонів України на групи:

1. Високий рівень розвитку сфери культури – м. Київ.
2. Середній рівень розвитку сфери культури – АР Крим, Одеська, Черкаська, Чернігівська області, м. Севастополь.
3. Рівень розвитку сфери культури, нижчий за середній – Донецька, Кіровоградська, Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області.
4. Низький рівень розвитку сфери культури – Вінницька, Волинська, Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Сумська, Харківська області.
5. Обмежений рівень розвитку сфери культури – Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Рівненська, Херсонська області.

Проведений кластерний аналіз та розрахунки відповідних інтегральних показників дали змогу виділити відповідні групи регіонів України за рівнем розвитку інфраструктурного забезпечення сфери культури у 2013 р.:

високий рівень розвитку – Вінницька, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області;

середній рівень розвитку – АР Крим, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська області, м. Київ;

рівень розвитку нижчий за середній – Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська, Херсонська області;

низький рівень розвитку – Закарпатська, Одеська, Полтавська, Сумська, Харківська області, м. Севастополь;

обмежений рівень розвитку – Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Луганська області.

Здійснене в межах виділених груп дослідження стану та проблем функціонування сфери культури за 2000–2013 р. дало змогу визначити пріоритетні напрями її розвитку для регіонів України.

I група: Вінницька, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська

області.

Стан та проблеми розвитку: низький рівень інноваційного оновлення техніко-технологічної бази закладів культури; занепад національного кіновиробництва, кінопрокату, книговидання, мистецтва, народних промислів і ремесел; обмеженість у стимулюванні підприємництва, спонсорства, меценатства, благодійництва; охорона, збереження і відновлення пам'яток архітектури, історії та культури; вдосконалення територіальної організації мережі закладів і споруд культури.

Пріоритетні напрями розвитку: поліпшення інвестиційного клімату; популяризація української культури; підвищення конкурентоспроможності об'єктів культури; подолання культурних стереотипів та заохочення новаторських тенденцій; покращення якості архітектурно-планувальних робіт; розширення джерел фінансування міжнародних, національних і міських культурно-мистецьких заходів та осередків; модернізація матеріально-технічної бази національного кінопрокату, мережі комунальних і приватних парків культури, розвиток центрів дозвілля для дітей; реклама культурно-мистецького продукту; охоплення всієї сфери української культури сучасними інформаційними та комунікативними системами.

II група: АР Крим, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська області, м. Київ.

Стан та проблеми розвитку: зменшення бюджетного фінансування, зокрема на проведення капітальних ремонтів і реставрацію приміщень; впорядкування мережі закладів культури відповідно до затверджених нормативів; матеріально-технічного переоснащення сфери культури; погіршення умов для надання платних послуг населенню; погіршення соціального захисту працівників культури.

Пріоритетні напрями розвитку: розширення джерел фінансування, залучення приватних інвестицій; створення системи моніторингу стану використання пам'яток історії та культури, збереження та оновлення предметів основного фонду культури, ефективності роботи закладів; модернізація матеріально-технічної бази, оптимізація інфраструктури (скорочення, перепрофілювання); підвищення якості і розширення асортименту послуг; збільшення культурної ролі обласних і районних центрів, міст з історико-культурними традиціями; підготовка фахівців нового напрямку розвитку.

III група: Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська, Херсонська області.

Стан та проблеми розвитку: низький рівень капіталовкладень у сферу культури; збільшення радіусу доступності закладів культури; зношеність основних засобів закладів культури; невикористання повною мірою можливостей регіону для задоволення соціально-культурних потреб населення; недостатня соціальна захищеність працівників культури.

Пріоритетні напрями розвитку: збільшення асигнувань на розвиток

культури, особливо в сільській місцевості; оновлення бібліотечних фондів та формування їх електронних інформаційних ресурсів; створення в державних музеях нових експозицій з використанням інноваційних технологій; надання українського характеру сучасній індустрії розваг; соціальний захист працівників культури, зокрема шляхом підвищення рівня оплати праці.

IV група: Закарпатська, Одеська, Полтавська, Сумська, Харківська області, м. Севастополь.

Стан та проблеми розвитку: відсутність належного державного фінансування для будівництва нових та модернізації існуючих закладів культури; неможливість зробити різноманітними послуги культури, а відповідно й отримувати за надані послуги достатні доходи для розвитку сфери; руйнація системи стабільного фінансового та матеріального забезпечення працівників культури; зменшення працевлаштуванням молодих фахівців до сфери.

Пріоритетні напрями розвитку: підтримка малого підприємництва у сфері культури; забезпечення охорони культурної спадщини; інтенсифікація розвитку та модернізації інфраструктури сфери культури у міських та сільських поселеннях; забезпечення доступності культурних благ і послуг для всіх груп населення; розширення партнерства між закладами культури та навчальними закладами; впровадження міжрегіонального та європейського досвіду управління закладами культури та культурними процесами; підвищення кваліфікації працівників культури, їх соціальний захист.

V група: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Луганська області.

Стан та проблеми розвитку: погіршення рівня забезпеченості сфери культури державними коштами; низька дохідність культури; територіальні відмінності у концентрації закладів культури; зниження доступу до культурних надбань та участі у культурних проектах населення регіону; безініціативність працівників культури у вирішенні питань забезпечення творчого процесу, пошуку нових форм організаційної роботи.

Пріоритетні напрями розвитку: формування належної матеріально-технічної бази через суттєве покращення цільового фінансування та прискорення масштабів будівництва нових і капітального ремонту діючих закладів культури; реалізація регіональних програм культурного розвитку; створення умов для залучення в сферу культури ресурсів із недержавного сектору, розвиток меценатства та спонсорства; створення умов для розвитку та відтворення творчого потенціалу, особливо талановитої молоді; досягнення високого рівня професійної підготовки працівників сфери культури.

Відмітимо реальні відмінності умов діяльності, стану матеріально-технічної бази, кваліфікації кадрів переважної більшості закладів культури, особливо в сільській місцевості, які свідчать про те, що державний їх статус давно став гальмом для розвитку сфери культури. Однак здійснення

відповідних реформ, спрямованих на перетворення державних закладів культури у новий вид некомерційних організацій можливий на основі вільного волевиявлення колективу і не може носити примусовий масовий характер.

Розвиток сфери культури регіонів країни значно залежить від належного формування територіальної мережі відповідних закладів, зокрема від якості їх матеріально-технічної бази, рівня технічної оснащеності, комфортності та інших якісних ознак. Тому першочерговими напрямками для оптимізації їх територіальної організації є модернізація будівель та вдосконалення інженерного забезпечення при встановленні обладнання. Серед умов щодо покращення територіальної доступності закладів культури для населення як у міських, так і сільських населених пунктах регіонів країни слід відмітити виконання своїх функцій закладом культури, мінімізацію сукупних витрат на відповідні ресурси для їх розвитку, загальнодоступність послуг культури тощо.

Ринкові відносини і необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів вимагають прискореного законодавчого введення нової організаційно-правової форми державних некомерційних закладів сфери культури, що дозволить при збереженні державної власності та основних напрямів її функціонування відновити свободу діяльності відповідних закладів, яке забезпечить при виконанні бюджетних зобов'язань держави стійке зростання доходів від власної діяльності.

Удосконалення контрактних відносин означає застосування способу бюджетного фінансування поточної діяльності закладів культури, що ґрунтується на введенні трирічного (п'ятирічного) і щорічних договорів, що укладаються засновником із закладом культури.

Зазначимо, що бюджетне законодавство повинне не тільки регламентувати розмежування видаткових повноважень, але й можливість їх поєднання у випадках, коли будь-який вид діяльності перебуває в спільному веденні органів влади різного рівня. Спільне фінансування на договірній основі державними та регіональними органами влади державних закладів культури дозволить більш ефективно витрачати кошти бюджетів різного рівня, підсилити контроль над їх раціональним використанням. За домовленістю між сторонами державний орган влади, наприклад, міг би взяти на себе фінансування витрат на утримання штату творчого персоналу, підготовку нового та підтримку існуючого репертуару в закладах виконавчого мистецтва, підготовку нових експозицій, поповнення фондів бібліотек і музеїв, а регіональні влади – утримання будівель і споруд, сплату комунальних послуг, виплату заробітної плати обслуговуючому персоналу. При укладанні договору можливий також варіант розподілу бюджетного фінансування у відсотках до загального кошторису доходів і витрат закладу (така практика застосовується у Німеччині та інших європейських країнах).

Одночасно було б доцільним розпочати моніторинг закладів культури, особливо в сільській місцевості, який надасть можливість визначити життєздатність кожного закладу (контингент потенційних споживачів його

послуг, обсяг наданих послуг за останні роки, кадровий потенціал тощо). Отримані дані моніторингу можна використати для розробки рекомендацій щодо перетворення частини сільських клубів і будинків культури залежно від місцевих умов в заклади культури нового типу – будинки ремесел, будинки національної культури, будинки громадського дозвілля та інші заклади. Перспективним є створення на базі клубних формувань і бібліотек, клубних закладів і культурно-інформаційних музеїв, або культурно-дозвіллевих центрів нової формації. Природно, що процедура реформування закладів культури у сільській місцевості повинна виконуватись на місцях при методичному управлінні регіональних органів культури без надання додаткових бюджетних коштів.

Потужний історико-культурний потенціал України не використовується повною мірою через низький рівень державного менеджменту в сфері охорони та збереження культурних об'єктів, у просуванні культурно-рекреаційного бренду національної спадщини. Причиною є інерція адміністративного управління, брак актуальних інформаційних й інтелектуальних технологій та в значній мірі недостатність відповідного фінансування сфери.

Актуальними є проблеми збереження та розвитку існуючої мережі закладів культури країни, забезпечення їх сучасною матеріально-технічною базою, стимулювання розвитку кіновиробництва та поліпшення кінообслуговування, переведення його на нові технології показу, розвитку музейної справи, здійснення державної програми інформатизації сфери, сприяння діяльності національних творчих спілок України, зокрема їх місцевих осередків, забезпечення подальшого розвитку культур національних меншин, поліпшення умов творчої діяльності та побуту майстрів мистецтв, працівників культури, підвищення оплати їх праці тощо. Все це свідчитиме про динамізм сфери культури, її спрямованість адаптуватись до суспільних змін та міжнародної інтеграції.

Визначення соціально-культурних пріоритетів є конкретним інструментом вирішення завдань соціально-економічних територій, а об'єктивна і всебічна оцінка дії факторів у кожному регіоні дає змогу виявити та охарактеризувати специфіку функціонування його соціально-економічної системи. На основі аналізу та оцінки сучасного стану інфраструктурного потенціалу сфери культури, ефективності його використання та соціально-культурної активності населення на регіональному рівні можна зробити висновок про зростання невідповідності його рівня та якості завданням національно-культурного відродження в Україні. На жаль, це негативно позначилось на самодостатності і відтворюваності соціально-економічних процесів по регіонах країни.

Економічні відносини, що виникають при виробництві, розподілі, обміні та споживанні економічних благ, охоплюють сферу культури тієї мірою, якою вона потребує для функціонування економічних ресурсів.

Таким чином, культура сама перетворюється в сферу економічної

діяльності і, виробляючи культурні цінності, товари і послуги, впливає на економіку, спрямовуючи свої результати в суспільний обіг, стаючи елементом відтворення здібностей людини, робочої сили, а також засобом дозвілля і відпочинку. Тим самим вона впливає на характер, результативність і масштаби економічної діяльності.

Отже, пріоритетними шляхами вдосконалення організаційно-економічного механізму функціонування сфери культури України є:

- розширення джерел фінансування міжнародних, національних і міських культурно-мистецьких заходів;
- підвищення конкурентоспроможності об'єктів відпочинку та розваг, які пропонують комплекс культурних і рекреаційних послуг, за рахунок надання їм національного колориту в поєднанні з впровадженням кращих світових стандартів організації дозвіллевої діяльності;
- стимулювання процесів відродження та модернізації матеріально-технічної бази ринково орієнтованого національного кінопрокату, мережі комунальних і приватних парків культури і відпочинку (з розташуванням на їх території сучасних атракціонів, кінозалів, майданчиків для проведення театралізованих спектаклів з видовищними ефектами, дискотек, дитячих казкових містечок, об'єктів ресторанного господарства тощо);
- покращення архітектурно-планувальних характеристик міської забудови завдяки розвитку та вдосконаленню територіальної організації мережі місць проведення масових громадських і культурно-розважальних заходів та колективного відпочинку;
- нарощування та активне пропагування культурно-мистецького і рекреаційного потенціалу, зокрема шляхом введення в календар нових урочистих подій та масових заходів: свят, ювілеїв, фестивалів, карнавалів, конкурсів, виставок, конференцій, симпозіумів тощо;
- проведення ефективної державної культурної політики щодо поповнення бібліотечних і музейних фондів; збільшення площі музейних експозицій; зростання кількості глядачів, які відвідують театральні та концертні постановки, кіносеанси; зростання обсягів виробництва вітчизняних фільмів; збільшення об'єму реставраційних робіт на пам'ятках історії та культури тощо.

Виходячи з цього, серед головних пріоритетів і перспектив культурної політики у контексті гуманітарного розвитку України необхідно відзначити:

- удосконалення законодавчої бази в сфері культури;
- формування єдиного національного гуманітарного простору як складової європейського цивілізаційного ландшафту;
- збереження й популяризація культурної спадщини українського народу;

- стимулювання господарчої діяльності закладів культури усіх форм власності, забезпечення сприятливих умов діяльності для національних культурних індустрій, зокрема національної кінематографії;
- розвиток вітчизняної системи освіти в сфері культури;
- реалізація культурної політики на основі гуманістичних ідеалів та цінностей, соціального прогресу, культурного діалогу, толерантності та взаємної відповідальності;
- впровадження ефективних інформаційно-комунікаційних технологій в сфері культури;
- інтенсифікація розвитку національного сектору культурних індустрій;
- активізацію міжнародного культурного співробітництва, зокрема, з міжнародними організаціями;
- удосконалення механізмів та структур з формування і реалізації державної мовної політики, а також державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України.

Розвиток інфраструктури сфери культури є невід’ємним фактором стабілізації та прогресивних змін соціально-економічної ситуації в країні. Серед значущих завдань із реалізації потенціалу зазначеного чинника – аналіз динаміки інфраструктурного потенціалу сфери культури у контексті вибору оптимальної стратегії її розвитку, як підґрунтя усталення процесів гуманітарного розвитку України.

Соціально-економічний ефект від реалізації державної та регіональної політики розвитку сфери культури виявлятиметься у:

- зміцненні єдиного культурного середовища держави (або регіону) як фактора збереження її цілісності;
- оптимізації витрачання бюджетних коштів;
- збільшенні доступності і різноманітності пропонованих населенню культурних благ та інформації в сфері культури;
- здійсненні ефективної кадрової політики;
- створенні сприятливих умов для творчої діяльності.

Реалізація стратегічних напрямів розвитку сфери культури виявлятиметься у збільшенні:

- об’єктів культурної спадщини державного значення, що перебуває у задовільному стані;
- учасників культурно-дозвіллевих заходів;
- нових творів професійного мистецтва;

- кінопрокату національних фільмів та представлених (у всіх формах) глядачу музейних предметів основного фонду;
- архівних документів, що перебувають в умовах, які забезпечують їх постійне (вічне) зберігання;
- відвідувань музеїв, бібліотек, театрів, концертних організацій;
- українських культурних акцій, проведених за межами країни тощо.

Вибір пріоритетів розвитку сфери культури полягає у: необхідності культурного й духовного виховання народу; забезпеченні доступності культурних благ для всіх верств населення України; створенні сприятливих умов для творчості й самореалізації фахівців у сфері культури; впровадженні нових інформаційних технологій; пропаганді вітчизняної культури за межами країни та поєднанні ресурсів державного, обласного і районного бюджетів, приватних підприємств, спонсорів, меценатів і благодійних фондів, що у сукупності використання дозволить створити надійну економічну основу її розвитку на перспективу.

8.2. Трансформація туристичного обслуговування населення

Розвиток туристично-рекреаційної діяльності сприяє вдосконаленню механізмів формування людського капіталу й нематеріальної складової національного багатства, зростанню добробуту та поліпшенню якості життєдіяльності громадян, оптимізації поєднання процесів задоволення суспільних потреб в оздоровленні та відпочинку населення з реалізацією економічного потенціалу й інтересів окремих територій та суб'єктів господарювання.

Туристично-рекреаційна сфера об'єднує систему рекреаційних та туристичних закладів, обслуговуючих їх підприємств та інфраструктуру інших галузей, які мають тісні виробничі та економічні зв'язки, спільно використовують ресурси з метою задоволення різноманітних оздоровчих, пізнавальних, культурних та інших потреб населення. Туристично-рекреаційну сферу характеризують: матеріально-технічна база, необхідна для рекреаційної та туристичної діяльності; висококваліфіковані кадри та обслуговуючий персонал, що мають спеціальні професійні знання, навички та прийоми в організації рекреаційної та туристичної діяльності; механізми організації, управління та функціонування.

Склад і структура туристично-рекреаційної сфери в регіонах України можуть відрізнятися поєднанням галузей виробничої та невиробничої сфер, які сприяють або обмежують рекреацію, природними умовами, які визначають спеціалізацію рекреаційної сфери, рівнем розвитку транспортної мережі; можуть змінюватися в зв'язку із появою нових видів рекреації та туризму, удосконаленням обслуговування населення, підвищенням якості та

асортименту туристично-рекреаційних послуг. Тобто в складі та структурі туристично-рекреаційної сфери можна виділити три основні структурні підрозділи: функціонально-галузевий, територіальний та організаційно-управлінський.

Функціонально-галузева структура туристично-рекреаційної сфери – це сукупність галузей та видів діяльності, які виконують функції безпосереднього обслуговування рекреантів та господарського забезпечення. Сферу безпосереднього обслуговування рекреантів та туристів складають рекреаційні та туристичні підприємства, установи та заклади: лікувальні (в залежності від технології – кліматолікувальні, грязелікувальні, бальнеолікувальні), оздоровчі (купально-пляжні та прогулянкові), спортивні (спортивно-туристичні, альпіністські, мисливські тощо), пізнавальні (розрізняються за об'єктами огляду та засобами транспорту). Отже, в залежності від видів рекреаційної і туристичної діяльності та систем занять в туристично-рекреаційній сфері можна згрупувати галузі: санаторно-курортна, оздоровчо-спортивна, туристично-пізнавальна рекреація, короткострокова рекреація, дитячий відпочинок та оздоровлення, корпоративна рекреація.

Санаторно-курортна рекреація відбувається на базі санаторіїв, санаторіїв-профілакторіїв, пансіонатів з лікуванням, курортних поліклінік. Туристично-пізнавальна рекреація включає туризм екскурсійний, маршрутний, вихідного дня та ін. Крім того, вона поділяється на самодіяльний та організований туризм і розгортається на базі інфраструктури, представленої турбазами, турготелями, готелями, мотелями, кемпінгами.

Оздоровчо-спортивна рекреація складається з прогулянкового, мисливського, альпіністського, пляжно-купального, сільського зеленого, зокрема аграрно-рекреаційного, та інших видів туризму, які проводяться в будинках відпочинку, пансіонатах, мисливських будинках, спортзалах, на кортах. Так само, як і туристично-пізнавальна, оздоровчо-спортивна рекреація буває самодіяльною та організованою.

Дитячий відпочинок пов'язаний із організованим відпочинком дітей у дитячих таборах різної спеціалізації (лікувально-оздоровчих, санаторно-курортних, спортивних) у різні пори року (літо, зима).

Корпоративна рекреація орієнтована на залучення до рекреаційного та туристичного процесу не тільки суб'єктів даного регіону, але й також інших регіонів країни з метою всебічного та продуктивнішого оздоровлення, відпочинку, пізнання. Також передбачаються співробітництво з аналогічними структурами іноземних держав з приводу спільної діяльності з організації туристично-рекреаційного процесу, можливість відкриття філій як в середині країни, так і за кордоном.

Сфера господарського забезпечення рекреаційної діяльності представлена двома підкомплексами: невиробничого та виробничого обслуговування. До невиробничого підкомплексу належать: організації, які займаються розробкою

та впровадженням турів; заклади ресторанного господарства, якщо вони є невід'ємною частиною підприємств, що надають послуги з розміщення (ресторани в готелях, їдальні в пансіонатах та будинках відпочинку і т.д.); транспортні організації, що займаються перевезеннями рекреантів; учбові заклади з підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів даної галузі; інформаційні та рекламні служби; підприємства роздрібної торгівлі з продажу товарів рекреаційного попиту; підприємства зв'язку, залучені до обслуговування рекреантів; науково-дослідні організації; страхові компанії. До виробничого підкомплексу належать: підприємства з виробництва товарів рекреаційного попиту; підприємства житлово-комунальної інфраструктури – газо-, водо-, електропостачання, системи каналізації, задіяні в даному комплексі, підприємства АПК, які забезпечують рекреантів продуктами харчування, будівельні організації, зайняті на будівництві рекреаційних об'єктів.

Обслуговуванням рекреантів та туристів займаються також різні організації, причому, на відміну від суто рекреаційних підприємств, вони можуть існувати без рекреантів. До них належать: приватні будинки, які здаються в оренду; легкові автомобілі, що здаються в оренду; автогосподарства, які надають автобуси для обслуговування туристів; таксомоторні парки; ресторани; кафе; підприємства сфери дозвілля та розваг – спортивні клуби та заклади, музеї, театри та кінотеатри, нічні клуби, казино, виставкові зали та ін.; підприємства, які надають літаки для чартерних рейсів; морські, річкові порти, які надають судна для обслуговування туристів та ін.

В сучасних процесах удосконалення туристично-рекреаційної сфери України відбуваються кількісні та якісні зміни її ресурсного потенціалу, адже ринок туристичних послуг (як частина світового ринку послуг) об'єктивним підґрунтям має зростання та урізноманітнення суспільних потреб і відповідне йому поглиблення суспільного поділу праці. Туристичний ринок – це сфера задоволення потреб населення в послугах, пов'язаних із відпочинком та змістовним проведенням дозвілля в подорожі.

В основі виокремлення туристичного ринку лежить специфіка туристичної послуги. Ознаками туристичної послуги є, як всі ознаки послуги: невідчутність, нерозривність процесу виробництва/споживання, неможливість накопичення та неоднорідність якості, так і специфічні характеристики: комплексність, мобільність, нероздільність, ритмічність. Туристична послуга включає послуги розміщення, харчування, транспортування, екскурсійного обслуговування, які забезпечують реалізацію мети подорожі, та є взаємодоповнюючими та взаємозамінними в межах кожного виду послуг (наприклад, подорожувати можна різними видами транспорту, або одним видом, але різними класами і т.д.); мобільність передбачає обов'язкове переміщення споживача до місця обслуговування; обслуговування туристів є процесом безперервним, а момент виробництва і споживання туристичної послуги співпадає в часі і в просторі, якість обслуговування оцінюється лише в

момент споживання; ритмічність туристичної послуги – це постійна мінливість попиту та відносна стабільність пропозиції. Попит населення на туристичні послуги підвладний коливанням в залежності від циклу життєдіяльності (добового, тижневого, річного), співвідношення об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників. Певний розрив у часі між підвладним коливанням попитом та постійною пропозицією підсилюється вузькою спеціалізацією більшості підприємств, які створюють туристичні послуги, що, негативно впливає на ефективність туристичної діяльності.

Отже, туристичною послугою є комплекс послуг із задоволення різноманітних потреб туриста: у відпочинку, харчуванні, переміщенні та інших, які сприяють забезпеченню мети подорожі. Туристичні послуги за значенням в процесі подорожування поділяються на основні, без яких неможливе подорожування (послуги розміщення, харчування, транспортного та екскурсійного забезпечення тощо), додаткові, що сприяють комфортності подорожування (побутові, торгівельні, комунікативні, інформаційні, банківсько-фінансові, медичні, спортивно-оздоровчі, культурні тощо) та супутні, які підвищують ефективність та сприяють повній реалізації мети подорожі (виробництво та реалізація сувенірів і туристичного спорядження, облаштування пляжей, оглядових майданчиків, реставрація пам'яток тощо). Кожна з основних послуг може виступати туристичним продуктом, що вирізняється стабільністю пропозиції, але тільки їх поєднання є туристичною послугою.

Туристичні послуги в процесі споживання доповнюються туристичними товарами спеціального та загального призначення. До товарів спеціального призначення належать сувеніри, поліграфічна продукція інформаційно-довідникового характеру (картосхеми та плани, буклети, листівки, довідники, т. ін.), туристське спорядження та товари для відпочинку тощо. Товари загального призначення включають значну номенклатуру і споживаються залежно від різниці в цінах або наявності на внутрішньому ринку країни постійного проживання. Туристи споживають також наявні матеріальні (пам'ятки) та нематеріальні (природні особливості) блага.

Саме комплекс туристичних послуг, благ та товарів, що забезпечують реалізацію мети подорожі, є туристичним продуктом (турпродуктом). Турпродукт у формі тура виступає товаром на туристичному ринку. Таким чином, ринок туристичних послуг можна розглядати як сферу реалізації туристичного продукту та товарів туристського призначення. Характерною ознакою туристичного ринку є переважання реалізації туристичних послуг над товарами (в приблизному співвідношенні 75-80% до 25-15%). За економічними заходами реалізація турпродукту подібна до реалізації товарів, але характер експортно-імпортних зв'язків, пов'язаних із рухом турпродукту, кардинально відрізняють ринок туристичних послуг від товарного ринку. Реалізація турпродукту пов'язана з обов'язковим переміщенням споживача до місця споживання.

Віїзд туристів за кордон (зарубіжний туризм) і споживання ними туристичного продукту іншої країни є пасивним туризмом і веде до падіння попиту на внутрішньому ринку. Навпаки, віїзд туристів з інших країн (іноземний туризм) і споживання ними національного туристичного продукту є джерелом зростання національного прибутку, оскільки збільшує попит на внутрішньому ринку країни як на туристичні послуги, так і на послуги та товари, опосередковано пов'язані з туризмом (мультиплікаційний ефект).

Досі в українському туризмі переважають чисто комерційні започаткування, що не відповідають економічним можливостям держави: виїзний туризм супроводжується вивозом із України мільйонів доларів щорічно, що не компенсується віїзним туризмом.

Чинники формування попиту та відповідної йому пропозиції (національно-стимулюючі та лімітуючі) на національному ринку туристичних послуг.

Національна індустрія туризму, що забезпечує внутрішній та зовнішній попит туристичного ринку, формується відповідно до специфіки взаємодії внутрішніх та зовнішніх чинників (при цьому переважає дія внутрішніх чинників) і відбиває характерні особливості суспільної організації країни, що склалася відповідно історичного розвитку. Чинники національно-стимулюючі – формування попиту та відповідної йому пропозиції та лімітуючі – ті, що обмежують попит чи пропозицію. Чинники, що стимулюють попит/пропозицію на національному ринку туристичних послуг або чинники динамічності його розвитку дозволяють визначити напрямки цієї динаміки, тобто інтенсивний (за рахунок нових технологій, удосконалення управління, підготовки кадрів тощо) чи екстенсивний (за рахунок нарощування потужностей, залучення нових територій, додаткових трудових ресурсів тощо) шляхи формування ринку, а це, в свою чергу, є основою прогнозування розвитку туризму та формування туристичної політики.

Безумовно, розвинений ринок туристичних послуг характеризується переважанням динамічних чинників інтенсифікації туризму. Лімітуючі чинники можуть бути постійнодіючими чи тимчасовими, залежними від внутрішньо-економічної ситуації чи зовнішнього впливу.

За сутністю ці чинники поділяються на блоки:

- рівень соціально-економічного розвитку;
- якість життя населення;
- соціально-політична ситуація.

Кожен з блоків включає декілька груп чинників, які в свою чергу складаються з характеристик, які параметризуються певними показниками.

До зовнішніх чинників впливу на формування та функціонування національного туристичного ринку можна віднести економічну та політичну стабільність держави, її участь в міжнародних організаціях різного рівня та

типу, характер двосторонніх відносин, ступінь інтегрованості в світогосподарську систему, а також моду та імідж. Взаємодія внутрішніх та зовнішніх чинників формує кон'юнктуру ринку та створює середовище бізнес-діяльності, впливає на попит (його обсяг, структуру, ритмічність), який забезпечується діяльністю національної індустрії туризму зі створення відповідного кон'юнктури турпродукту. Рівень розвитку національної індустрії туризму визначається здатністю задовольняти потреби кожної категорії споживачів відповідно до їх національних споживчих стандартів за параметрами відповідності кількісних і якісних ознак пропонованого туристичного продукту світовим (регіональним) стандартам, кон'юнктури зовнішніх ринків.

Стабільність та сформованість національного туристичного ринку можна визначити за взаємозв'язком міжнародного та внутрішнього туризму. Стабільний розвиток національного туризму забезпечується саме наявністю ємкого внутрішнього туристичного ринку, оскільки турпродукт створюється на місцевому та національному ринках для забезпечення потреб як власних, так і іноземних туристів, при цьому міжнародний туризм тільки підсилює попит. Тому за масштабами, рівнем та структурою внутрішнього туристичного руху можна передбачати можливості та перспективи розвитку ринку міжнародного туризму в даній країні і відповідне включення країни в світовий туристичний процес.

За співвідношенням обсягів внутрішнього та міжнародного туризму на національному ринку виділяють країни-постачальники туристів, на ринках яких генеруються туристичні потоки; країни, що приймають туристів, ринки яких продукують послуги; країни «транзитного» туризму, що використовують вигоди туристсько-географічного положення; країни, що залучаються до туристичної діяльності, в яких національний ринок знаходиться на початкових етапах формування.

Положення певного національного туристичного ринку на ринках вищого порядку з відповідним економічним ефектом від такого положення, забезпечується цілеспрямованою державною туристичною політикою, спрямованою на формування туристично привабливого іміджу. Туристична привабливість може розглядатися як основа регіональної туристичної ренти. Вона включає:

- а) наявні туристичні ресурси, їх значення в культурній спадщині та стан;
- б) екологічну ситуацію в країні в цілому та в туристсько-рекреаційних районах;
- в) доступність пропонованих туристичних послуг: транспортну (наявність прямих рейсів, види транспорту, їх сполучення та взаємозамінність) та цінову (рівень цін на туристичні та інші послуги і товари, курс валют);

г) комфортність подорожування та якість обслуговування (різноманітна пропозиція послуг гостинності, споживчі характеристики яких відповідають співвідношенню ціна/якість).

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що розвиток національного туристичного ринку забезпечується всім комплексом об'єктивних умов і чинників, які сприяють створенню і функціонуванню національної індустрії туризму як міжгалузевого комплексу, який спеціалізується на створенні турпродукту, здатного задовольняти специфічні потреби населення в проведенні дозвілля в подорожі шляхом виробництва та реалізації товарів і послуг туристичного призначення. Функціонування індустрії туризму скеровується національною туристичною політикою, мета якої полягає в координації бізнесових та державних зусиль задля ствердження позицій країни в світовому туристичному процесі, в світогосподарських соціально-економічних та соціокультурних системах.

Умовами розвитку національного туристичного ринку є рівень розвитку національного господарського комплексу (особливо суміжних з туризмом галузей), що створює можливості для розвитку туристичної галузі і відповідної туристичної інфраструктури (мережа різнотипних засобів розміщення різного рівня комфортності готелі, мотелі, туристичні бази тощо, інженерна інфраструктура), тобто матеріально-речових об'єктів, які в сполученні з живою працею, роблять можливою туристичну діяльність.

До умов, крім розвитку туристичної інфраструктури, можна віднести рівень розвитку транспорту, що складається з транспортної мережі, яка характеризується густотою та інженерно-технічними параметрами; транспортних засобів з їх технічними характеристиками (місткість, швидкість, комфортність тощо); транспортної інфраструктури (аеропорти, вокзали та інші засоби, що забезпечують транспортну роботу, включаючи автоматизовані системи управління). Транспортна складова з її інтенсивністю руху, доступністю (як економічною – рівень цін, так і формальною – витрати часу на те, щоб дістатися до аеропорту чи вокзалу) є важливою умовою формування як національного ринку туристичних послуг, так і його взаємодії на регіональному та світовому рівнях.

Зазначені передумови створюють країні відносні переваги на ринках вищих рівнів, а наявність абсолютних переваг, забезпечена туристично-рекреаційними природними і культурно-історичними ресурсами, наявним георозмаїттям, стимулює туристичний внутрішній і зовнішній попит.

Стан та розвиток туризму. В останні роки, внаслідок поступального розвитку міжнародного співробітництва у сфері туризму, кількість в'їзних (іноземних) туристів, які відвідують Україну, щороку зростає. У 2012 р. Україну відвідали 270 тис. в'їзних (іноземних) туристів (8,9 % туристів, обслугованих ліцензіатами). При цьому виїзний туризм становив 1956 тис. осіб (64,5 %), а внутрішній складав 807 тис. осіб (26,6 % туристів, обслугованих ліцензіатами) (рис. 8.1). За рекомендаційними даними Всесвітньої туристичної

організації, для збалансованого туристичного ринку типова наступна пропорція: один візний турист на одного виїзного і на чотири внутрішніх туристів. Країнами активного туризму прийнято вважати такі, де кількість іноземних туристів перевищує кількість виїзів власних громадян за кордон.

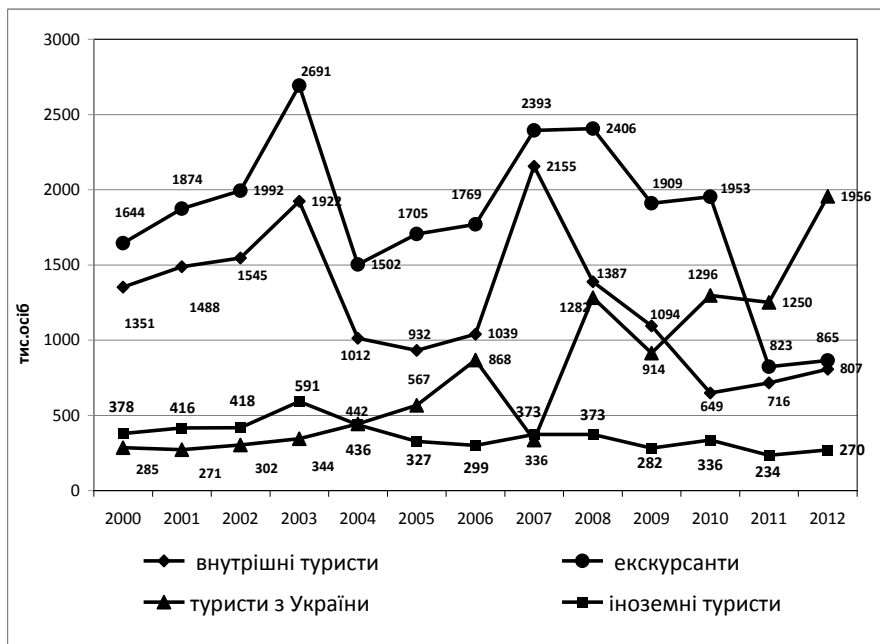


Рис. 8.1. Динаміка туристичних потоків в Україні, 2000-2012 рр.

Джерело: Статистичний щорічник України за 2012 рік. – Державна служба статистики України. – К. : 2013. [139].

Майже половина території України охоплена активним внутрішнім туризмом. Негативний вплив на його обсяги, зокрема, здійснюють:

- поступова лібералізація візового режиму;
- розвиток транспортної системи та нових напрямів, що створює додаткові можливості для здійснення подорожей за кордон;
- нижчий рівень сервісу в Україні у порівнянні з європейськими країнами.

В останні роки спостерігаються ознаки поживлення внутрішнього туристичного ринку та розвитку туристичної діяльності в Україні (порівняно з 2009 р. кількість внутрішніх туристів зросла в 1,2 раза). Вагомим резервом залишається оновлення підходів до організації екскурсійного сегменту туристичної діяльності.

Українському туристичному ринку характерне уповільнення темпів розвитку екскурсійної діяльності (в 2012 р. у 2,2 раза знизилася кількість обслугованих екскурсантів порівняно з 2009 р.), у той час як попит на екскурсійні послуги, що забезпечують високу якість обслуговування, екологічність екскурсій і відповідну їм якість туристично-екскурсійного продукту, зростає. Інтерес до престижних туристичних маршрутів змінюється інтересом до пізнання, що забезпечує розвиток нової екскурсійної тематики, збільшує число індивідуальних, замовних в'їзних турів до України.

Нині туристичний комплекс реалізує свої можливості на третину. Це зумовлено рядом причин, серед яких: невирішеність питань з приватизації землі та захисту приватного капіталу; недостатня державна підтримка суб'єктів державного підприємництва; відсутність системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності у сфері послуг; недостатнє кадрове забезпечення сфери туризму тощо.

Одна з вагомих причин – недостатній рівень розвитку і недосконалість туристичної інфраструктури. У 2012 р. з 1,3 тис. готельних комплексів у країні тільки незначна частина відповідала сучасним нормам, 80 % готельних підприємств потребували ремонту, номери – реконструкції та переоснащення, технологія обслуговування – автоматизації та комп'ютеризації. Необхідно розвивати мережу комфортабельних готелів і кемпінгів, насамперед уздовж міжнародних транспортних коридорів, що проходять через територію України.

Позитивні зрушення відбулися у сфері готельного господарства та його інфраструктурі. На ринок України вийшли всесвітньо відомі готельні мережі (Sheraton, Hilton, Ibis, Reikartz, Ramada Worldwide, Radisson, Inter-Continental, Hyatt International, Marriott International, Accor Group, Magic Life, Rixos, Kempinski Hotels&Resorts, Fairmont Raffles Hotels International, Continent Hotels & Resort, Park Inn, Orbis, Rival Hotels, Comfort Green Hotels Holiday Inn), пожвавилися українські готельєри, активувався хостелний рух.

Втім, незадовільною залишається завантаженість номерного фонду готельного господарства України. Існують проблеми та виклики для цього сектора національної економіки:

- низький рівень сервісу та кваліфікації обслуговуючого персоналу (внаслідок поспішності введення в експлуатацію реконструйованих та нових готельних об'єктів);
- завищені ціни (внаслідок ціноутворення, яке реалізує нагальне бажання швидкого покриття витрат, пов'язаних з ремонтом чи будівництвом), а також невідповідність завищених цін нижчому рівню сервісу;
- низька завантажувальність готелів, особливо у готелях категорій 4 та 5 зірок.

Отже, об'єктивні показники: питома вага валютних надходжень від туризму, у % до ВВП; видатки резидентів України що виїжджають за кордон; прямі іноземні інвестиції у розвиток курортно-туристичної інфраструктури;

кількість внутрішніх туристів і екскурсантів; кількість громадян, що від'їжджають за кордон з метою туризму; кількість іноземних громадян, які відвідали Україну з метою туризму (рис. 8.1, табл. 8.1). **Суб'єктивні показники:** розподіл туристів за категоріями та метою відвідування; демографічний склад туристів; переваги іноземних туристів; якість готельних послуг.

Україна як туристична країна у 2011-2013 рр. запропонувала широкий спектр туристичних послуг, різні види спеціалізованого туризму, туризм для різних вікових груп та у різні пори року.

Створення нового турпродукту, конкурентоспроможного в Україні та за кордоном, підтримка малого та середнього бізнесу в туристичній сфері, поліпшення якості та доступності рекреаційних та туристичних послуг зумовить, за нашими розрахунками в 2025 р., зростання кількості туристів до 6 млн осіб, тобто в 3,2 раза, у тому числі 1 млн. іноземців (у 2,9 раза). Збільшення обсягів внутрішнього туризму необхідне на перспективу. Оскільки саме за рахунок внутрішнього туризму, в тому числі соціального та івентивного, можна забезпечити завантажуваність закладів розміщення та реалізувати нагромаджений туристичний потенціал.

У 2025 р. рівень бюджетних витрат на туризм становитиме 0,3 % до ВВП (рис. 8.2). Досвід багатьох європейських країн, які отримують значні доходи від міжнародного туризму, свідчить про доцільність створення туристичних представництв за кордоном, що пропагують національні туристичні продукти.

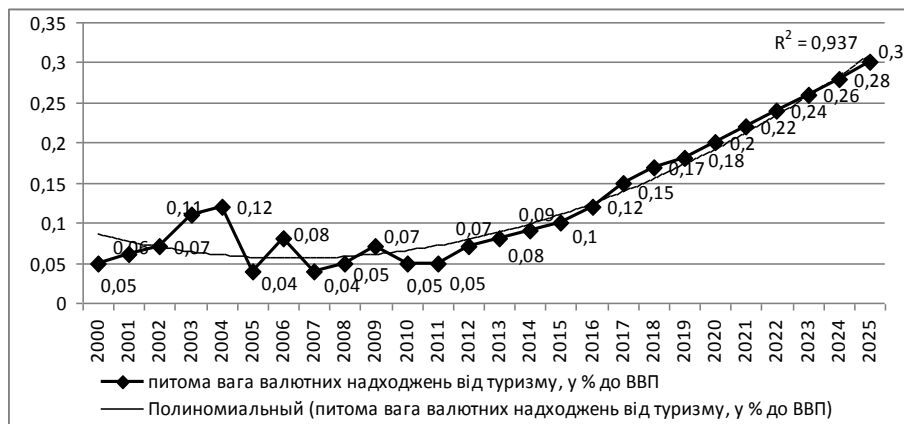


Рис. 8.2. Питома вага валютних надходжень від туризму, у % до ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України.

Таблиця 8.1

Об'єктивні показники туризму

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
питома вага валютних надходжень від туризму, у % до ВВП	0,05	0,06	0,07	0,11	0,12	0,04	0,08	0,04	0,05	0,07	0,05	0,05
виплати резидентів України, що виїжджають за кордон, млн. дол. США	17,7	46,9	25,7	44,9	60,0	180,2	124,8	188,8	356,5	194,4	214,3	240,0
прямі іноземні інвестиції у розвиток готелів та інших місць для тимчасового проживання, млрд. дол. США	-	4,6	5,5	6,8	9,1	16,9	21,6	29,5	-	-	-	-
кількість внутрішніх туристів, тис. осіб	1351	1488	1545	1922	1012	932	1039	2155	1387	1094	649	605
кількість екскурсантів, тис. осіб	1644	1874	1992	2691	1502	1705	1769	2393	2406	1909	1953	1323
кількість громадян, що від'їжджають за кордон з метою туризму, тис. осіб	285	271	302	344	442	567	868	336	1282	914	1296	1395
кількість іноземних громадян, які відвідали Україну з метою туризму, тис. осіб	378	416	418	591	436	327	299	373	373	282	336	344

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України. Туризм в Україні. Статистичний збірник. – Державний комітет статистики України. – К. : 2018.– С. 14-15, 78; Статистичний щорічник України за 2011 рік. – Державна служба статистики України. – К. : 2012.[173; 174].

Стан та розвиток рекреації. Несприятлива демографічна ситуація у комплексі з системними соціально-економічними проблемами призвели до погіршення стану здоров'я і середовища життєдіяльності населення. Зростання рівня захворюваності, в першу чергу за рахунок хвороб серцево-судинної системи, систем кровообігу та ендокринної, хвороб крові та кровотворних органів, органів дихання і травлення, спостерігається в переважній більшості регіонів України. У 2011 р. на 100 тис. населення зареєстровано 71,1 тис. випадків захворювань, що на 4,7% більше, ніж у 2000 р., і на 12 % більше, ніж у 1995 р., у тому числі дітей віком до 14 років – 148,7 тис. випадків захворювань, підлітків віком 15-17 років – 124,7 тис. [175, с. 15, 19]. Загрозливого поширення серед молоді набули туберкульоз, СНІД, наркоманії, хвороби, що передаються статевим шляхом; скоротилася кількість тих, хто займається фізичною культурою, спортом і туризмом. Це актуалізує пошук шляхів розв'язання медико-соціальних проблем здоров'я людини, вагомим фактором чого є організація рекреаційної діяльності, гармонізованої як з потребами потенційних рекреантів, так і зі станом довкілля.

Під рекреацією у вузькому значенні цього поняття розуміють просте відновлення, відтворення сил, витрачених людиною в процесі різноманітної діяльності; у широкому значенні – види людської активності у вільний час, спрямовані на відновлення сил та задоволення широкого кола особистих і соціальних потреб, сукупність явищ і відносин, що виникають у процесі використання вільного часу для оздоровчої, пізнавальної, спортивної, культурно-розважальної діяльності людей на спеціально відведених територіях, у т.ч. поза місцем їх постійного проживання.

За найбільш суттєвими ознаками в контексті впливу на стан здоров'я людини доцільно виділяти такі види рекреації:

- залежно від потреб, що її обумовлюють: лікувально-оздоровча (клімато-, бальнео-, грязелікування тощо); оздоровчо-спортивна – активна (заняття будь-яким видом спорту) та пасивна (інтерес до спорту, відвідування змагань або спортивних ігор); культурно-пізнавальна – потреба в розширенні різноманітних знань (екскурсії, маршрути вихідного дня, культурно-пізнавальний туризм та ін.); екологічна, в тому числі сільський «зелений» туризм;
- залежно від способів розміщення рекреантів – в санаторіях та пансіонатах з лікуванням, санаторіях-профілакторіях, пансіонатах з лікуванням, курортних поліклініках, таборах (дитячих різної спеціалізації: лікувально-оздоровчих, санаторно-курортних, спортивних), на базах відпочинку, турбазах, в готелях, мотелях, кемпінгах, сільських садибах, мисливських будинках, спортзалах, на кортах тощо;
- залежно від вікового складу рекреантів – дитяча, підліткова, молодіжна, осіб працездатного і похилого віку;
- залежно від часу та тривалості – сезонна (літня, зимова) / цілорічна, однододенна, вихідного дня, короткострокова і довгострокова.

В Україні щорічно оздоровлюється майже 3 млн. осіб, з яких 90,6 % оздоровлено довгостроково. За даними Міністерства соціальної політики України у 2013 р., сума використаних бюджетних коштів – 634849,50 тис. грн., у тому числі на зміцнення матеріально-технічної бази закладів (9,4 % від загальної суми використаних бюджетних коштів) та на проведення оздоровлення та відпочинку дітей (88,4 % відповідно). Кошти фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності: на оздоровлення – 360848,1 тис. грн.; на відпочинок – 120,0 тис. грн.. Інші залучені кошти (кошти професійних спілок, батьків, підприємств, установ та організацій, спонсорські кошти): на оздоровлення – 775650,1 тис. грн.; на відпочинок – 219529,7 тис. грн.

Влітку 2010 р. було оздоровлено 1718,1 тис. дітей шкільного віку, або 38,8 % їх загальної кількості, у тому числі в дитячих оздоровчих таборах – 1336,6 тис. (77,8 %), в санаторно-курортних закладах – 583,2 тис. (22,2 %) [153, с. 5, 15, 68-69]. Влітку 2012 р. було оздоровлено 1825,0 тис. дітей шкільного віку, або 43,0 % їх загальної кількості, у тому числі в дитячих оздоровчих таборах – 1455,5 тис. (79,7 %), в санаторно-курортних закладах – 369,5 тис. (20,3 %) [176, с. 7, 21].

Влітку 2012 р. функціонувало 17,7 тис. дитячих закладів оздоровлення та відпочинку (на 2,3 % більше порівняно з 2010 р. і в 2,3 раза більше, ніж у 2000 р.), у тому числі 3,9 % позаміських (507 – оздоровчих, 178 – відпочинку) та 90,2 % з денним перебуванням (16013 од.).

Доволі значними є обсяги оздоровлення дітей соціально вразливих категорій влітку 2012 р. у санаторних закладах оздоровлювалося 36,7 тис. (52,4 % загальної чисельності відповідного контингенту в Україні), 10,4 тис. постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС (13,7 %), 40,3 тис. дітей із багатодітних та малозабезпечених сімей (12,3 %), 4,6 тис. інвалідів (19,2 %); в закладах відпочинку оздоровлено 33,4 тис. (47,6 %) сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, 65,5 тис. постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС (86,3 %), 287,6 тис. дітей із багатодітних та малозабезпечених сімей (87,7 %), 19,4 тис. інвалідів (80,8 %) [177, с. 8]. Найкращі показники оздоровлення дітей соціально вразливих категорій зареєстровано в АР Крим та Донецькій, Запорізькій, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській, Чернівецькій і Черкаській областях.

В Україні діє закон «Про оздоровлення та відпочинок дітей», який і регламентує надання оздоровчих послуг (діти оздоровлюються не менше 21 дня або відпочивають не менше 14 днів в стаціонарних закладах оздоровлення та відпочинку). Організація відпочинку та оздоровлення дітей здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів підприємств, закладів та організацій, позабюджетних надходжень, добровільних внесків юридичних і фізичних осіб, коштів батьків. За бюджетні кошти всіх рівнів оздоровлюється менше 5 % дітей. І ці діти строго визначених пільгових категорій: діти сироти та позбавлені батьківського піклування (за законом мають оздоровлюватись стовідсотково), діти з малозабезпечених та багатодітних сімей та талановиті

діти. Останні категорії забезпечуються бюджетним оздоровленням за залишковим принципом.

Прискоренню темпів розвитку дитячого та підліткового оздоровлення в Україні перешкоджають: наявна матеріально-технічна база, що перебуває під юрисдикцією різних міністерств та відомств, майже зовсім не використовується для оздоровлення і відпочинку в зимовий і міжсезонний період (відбувається скорочення мережі позаміських таборів внаслідок їх перепрофілювання та браку коштів на ремонтні роботи); незадовільний контроль за ціноутворенням дитячих та молодіжних путівок, вартість яких перевищує фінансові можливості більшості молоді та їх батьків; відсутність гнучкої системи пільг на туристичне обслуговування дітей та молоді, в першу чергу при забезпеченні їх розміщення, харчування, транспортного та культурно-екскурсійного обслуговування.

Проблеми та перспективи розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури. Проблеми санаторно-курортних, оздоровчих та туристичних закладів породжують проблеми накопичення коштів, необхідних для розвитку туристично-рекреаційних територій. У зв'язку з функціонуванням більшості курортних та туристичних закладів протягом літнього сезону вони мають значні непродуктивні витрати в міжсезоння. Збитки формуються фактично з витрат на охорону, нарахування амортизації, капітальний та поточний ремонт, заохочення й утримання персоналу тощо. Загалом чимало оздоровчих закладів завантажені в середньому менш ніж наполовину. Необхідність постійної економії породжує низьку інвестиційну активність, проблему утримання кваліфікованого медичного персоналу, а в підсумку – відтік відпочивальників у приватний сектор, де вони задовольняють потреби у відносно дешевших послугах проживання і частково – харчування. У результаті втрачає насамперед держава, оскільки приватні підприємці, які надають такі послуги, податків до бюджету, як правило, не сплачують.

На сучасному етапі розвитку туристично-рекреаційної сфери перевага надається інвестуванню в розвиток санаторно-курортного і готельного господарства. На жаль, стан матеріально-технічної бази цих закладів не відповідає міжнародним вимогам, рівень послуг низький при високих цінах, обслуговуючий персонал не має відповідної підготовки щодо прийому іноземних туристів, не забезпечено контроль за виконанням закладами умов та правил прийому і обслуговування рекреантів.

Системний підхід до формування фінансового забезпечення рекреаційно-туристичного господарства дозволить виявити найперспективніші регіони, території та об'єкти, вирішити питання про доцільність регіональних і місцевих інвестицій в активізацію туристично-рекреаційного підприємництва.

Одними із проблемних питань у туристично-рекреаційній сфері є впровадження організаційних та соціально-економічних засад державної політики України щодо збереження та раціонального використання ресурсів держави у туристичній і рекреаційній діяльності, механізмів державного регулювання процесів використання та інформаційного представлення

туристично-рекреаційних об'єктів, охорони, відтворення, відновлення та безпечного використання туристичних і рекреаційних об'єктів для задоволення потреб суспільства. Шляхами вирішення цих питань в перспективі мають бути:

- створення конкурентоспроможного на світовому ринку національного туристичного продукту;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення сфери туризму та курортів, їх інфраструктури;
- удосконалення вимог, правил провадження діяльності з надання туристичного супроводу;
- створення загальнодержавної інформаційної мережі та уніфікованого стандарту щодо національної системи знакування (маркування) туристичних маршрутів;
- стимулювання розвитку внутрішнього та в'їзного туризму.

Отже, очевидно, що розвиток туристично-рекреаційної діяльності має передбачати доступність відповідних послуг широким верствам населення, а також захист національних інтересів України. З метою ефективного використання потенціалу регіонів необхідно проводити державну політику, спрямовану на пролонговане рекламування України як країни доступного і різноманітного туризму та рекреації. Серед пріоритетних заходів, наукове обґрунтування яких сприятиме поширенню відповідного позитивного іміджу та реалізації нагромадженого туристично-рекреаційного потенціалу, та як наслідок підвищенню рівня забезпечення населення туристично-рекреаційними послугами, їх урізноманітненню та приведенню до міжнародних стандартів в контексті забезпечення гуманітарного розвитку, доцільно відмітити:

- збереження мережі закладів санаторно-курортного оздоровлення та підвищення доступності відповідних послуг (в тому числі для постраждалих від стихійних лих, антропо- і техногенних аварій, інших соціально вразливих категорій населення);
- приведення матеріально-технічної бази оздоровчих і туристичних закладів до нормативних стандартів (у перспективі – міжнародних);
- створення мережі оздоровчих закладів підвищеної комфортності, модернізація матеріально-технічної бази проживання, харчування та дозвілля, в тому числі створення міні-аквапарків, спортивної та розважальної інфраструктури;
- створення української мережі молодіжних готелів типу «хостел», призначених для організації туристсько-оздоровчих та культурно-просвітницьких заходів;
- урізноманітнення форм відпочинку та оздоровлення населення, зокрема дітей та підлітків, в тому числі пільгових категорій; створення нових стандартів якості в організації дитячого та молодіжного відпочинку в Україні з

урахуванням його інтелектуального компоненту (розвиток дитячих театрів, спеціалізованих гуртків тощо), необхідності пріоритетного розвитку фізичної культури, а також діяльності зі збереження довкілля, впорядкування пам'яток старовини тощо;

- розвиток туристично-екскурсійної справи як засобу задоволення туристично-рекреаційних, зокрема пізнавальних, потреб населення;

- стандартизація та сертифікація туристично-рекреаційних послуг, у тому числі в частині підвищення зручності курортно-туристичної і готельної інфраструктури;

- сертифікація оздоровчих закладів на відповідність сучасним стандартам надавання послуг та іншим вимогам (санітарно-гігієнічним, безпеки життєдіяльності, протипожежної безпеки тощо);

- розробка заходів безпеки життєдіяльності населення, охорони їх здоров'я;

- державна фінансова та організаційно-методична підтримка туристично-оздоровчої та екскурсійної роботи;

- залучення внутрішніх та іноземних інвестицій, цільової благодійної допомоги, міжнародних грантів, встановлення «податкових канікул» на створення та модернізацію інфраструктури оздоровлення та відпочинку, а також впровадження пільг, спеціальних знижок, схем лізингу тощо;

- формування тематичної інформаційної бази на рівні регіонів і держави, пошук діяльності з рекламування на внутрішньому і зовнішньому ринках туристично-рекреаційних послуг через проведення туристичних фестивалів та ярмарків (поінформовування через календар подій, які відбуватимуться у регіонах країни), активну участь України у найбільших туристичних заходах (виставках, туристичних салонах) з метою представлення країни за кордоном;

- створення та розміщення туристичних інформаційних центрів (ТІЦ) по території України з визначенням їх оптимальних організаційно-правових форм, окресленням першочергових завдань їх функціонування, фінансуванням діяльності (налагодження роботи сезонних мобільних ТІЦ, а також розробка альтернативного варіанту комерційної форми діяльності ТІЦ на базі туристичних підприємств з визначенням граничної кількості безоплатних послуг та основ пільгового оподаткування їх діяльності);

- проведення активної сезонної рекламної кампанії на телебаченні іноземних країн, спрямованої на промоцію зимового, літнього та культурного відпочинку, відпочинку для різних вікових груп, спеціалізованого туризму в Україні;

- здійснення промоції бренду «7 чудес України» (у різних категоріях) в інформаційному просторі іноземних країн для просування окремих

туристичних продуктів та реклами туристичних об'єктів України, які носять культурну, історичну, архітектурну чи природну цінність;

- подання заявок на проведення інших великих заходів спортивного (світового та європейського рівня) та гуманітарного характеру (музичні, пісенні фестивалі та конкурси, тематичні фестивалі, виставки та ін.) з метою забезпечення завантажуваності готелів, розвитку внутрішнього туризму, зокрема активізації соціального, івентивного, ділового, молодіжного видів туризму;

- ініціювання регіональними та місцевими органами влади методичних інформаційно-комунікаційних заходів, спрямованих на поширення серед вітчизняних туристичних операторів, підприємств готельно-ресторанного бізнесу позитивного європейського досвіду підвищення рівня завантажуваності готелів шляхом диверсифікації використання їх приміщень;

- здійснення промоакцій та зменшення цін залежно від орієнтації на туристичний сегмент, розмірів туристичних груп;

- забезпечення підготовки кадрів для туристично-рекреаційної сфери відповідно до нових вимог і стандартів для підвищення рівня туристично-рекреаційного обслуговування населення.

Розвиток рекреаційно-туристичної інфраструктури України гальмують наступні системні проблеми:

I. на загальнонаціональному (загальнодержавному) рівні:

- недосконала нормативно-правова база забезпечення туристично-рекреаційної сфери – зокрема, законодавчо не унормовано чітке визначення видів туристичної діяльності («зеленого», ділового та інших видів туризму); остаточно не вирішено проблему щодо відомчого підпорядкування санаторно-курортних та рекреаційних закладів; відсутнє чітке визначення джерел фінансування розбудови рекреаційно-туристичної інфраструктури (на державному та регіональному рівнях); недосконалими є система податкових пільг для малого та середнього бізнесу з надання послуг у туристично-рекреаційній сфері та у сфері розбудови рекреаційно-туристичної інфраструктури;

- слабкий рівень розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури (транспортної, готельного господарства), низька якість більшості автошляхів, сервісу в процесі обслуговування туристів та рекреантів; недостатньо розвинута мережа доступних готелів у сфері туристично-рекреаційного бізнесу; високий рівень зношеності комунальної інфраструктури, у т.ч. інфраструктури водопостачання та водовідведення, зокрема, у рекреаційних зонах: не вирішеною проблемою залишається надходження забруднень до водних об'єктів по системах зливової каналізації міст і селищ, обсяг яких складає близько третини усього обсягу забруднень, що зумовлює складну екологічну ситуацію в рекреаційних зонах, відкритою залишається проблема відсутності централізованого водопостачання та водовідведення;

– недосконала система інформаційного забезпечення розвитку національного туризму та рекреації, відсутність системної державної підтримки цього напрямку (цільових державних та регіональних програм інформаційно-рекламного характеру щодо підтримки (промоції) внутрішніх туристичних маршрутів та національних рекреаційних послуг); джерела інформації про внутрішній туризм та рекреаційну сферу є розпорошеними, інформація – «точковою», несистемною та спорадичною, низькі витрати на державну некомерційну рекламу національного туризму (для порівняння, в Україні вони складають 25 млн грн. на рік, в інших країнах Центрально-Східної та Південної Європи – 50 – 80 млн євро на рік (Туреччина – 70 млн євро, Греція – 80 млн євро));

– низький рівень задіяння механізмів державно-приватного партнерства, механізмів державного стимулювання активізації інвестування у об'єкти рекреаційно-туристичної сфери та інфраструктурне забезпечення цієї галузі; відсутність конструктивної взаємодії між органами державної влади та бізнесу щодо пошуку (та залучення), диверсифікації джерел фінансування (у межах регіону); низький рівень задіяння механізмів стимулювання іноземних інвестицій на потреби модернізації туристично-рекреаційної сфери та її інфраструктури (наприклад, на підтримку туристично-промислового парку у Німеччині «VölklingerHütte» щорічно із федерального бюджету виділяють понад 6 млн євро для інвестування у розвиток інфраструктури об'єкту, у т.ч. передбачені суттєві податкові пільги для приватного інвестування у цю сферу).

II. на локальному (регіональному, місцевому) рівні:

– низький рівень зацікавленості регіональної влади у використанні наявного на місцевому рівні туристично-рекреаційного потенціалу, суб'єктивна недооцінка туристично-рекреаційної сфери як пріоритетного напрямку структурної перебудови економіки регіонів (відсутні регіональні стратегії розвитку індустрії туризму та рекреації); домінує «залишковий» принцип щодо визначення ролі рекреаційно-туристичного бізнесу в Стратегіях регіонів; окремі регіональні програми розвитку туристично-рекреаційної сфери не оновлені;

– незадовільна ситуація у сфері розвитку готельного бізнесу, що зорієнтований, переважно, на високі ціни та клієнтів з доходами вище середнього рівня; низька зацікавленість представників малого та середнього бізнесу щодо інвестування у розвиток готельного бізнесу економ-класу та готельної інфраструктури (у т.ч. закладів громадського харчування, створення фірм з оренди автомобілів та підприємств техобслуговування для автотуристів тощо); низький рівень розвитку внутрішнього (регіонального) туризму (у т.ч. внаслідок його низької рентабельності для туроператорів (низькі ціни на внутрішні туристичні маршрути, нестабільний та незначний обсяг продажів внутрішніх (українських) туристичних турів); незацікавленість місцевих туристичних операторів у просуванні туристичного іміджу регіонів, а зосередженість, переважно, на організації виїзного туризму (за кордон); відсутність ефективного діалогу між представниками бізнесу і регіональними

владами щодо визнання пріоритетності розвитку туристично-рекреаційної сфери на місцевому (регіональному) рівні, спрямування інвестицій у розвиток регіональної туристично-рекреаційної інфраструктури;

- високий рівень екологічного забруднення території регіонів України, відсутність жорсткого державного контролю за дотриманням екологічної безпеки та екологічних стандартів; неефективна регіональна політика щодо просування та реалізації на регіональному рівні ідей «зеленої економіки»;

- брак кваліфікованих фахівців у сфері туристично-рекреаційного бізнесу, що вільно володіють іноземними мовами.

Напрями вирішення системних проблем розвитку туристично-рекреаційної сфери та формування рекреаційно-туристичної інфраструктури як складової структурної модернізації економіки регіонів України є наступні:

- на загальнонаціональному рівні необхідно:
 - удосконалити нормативно-правову базу розвитку туристично-рекреаційної сфери в Україні, зокрема, внести зміни до Закону України «Про туризм» щодо визначення ділового, «зеленого» та ін. видів туризму; чітко визначити зміст та особливості організації передбачених Законом різновидів туризму;
 - сприяти внесенню змін до Податкового кодексу України з метою сприяння діяльності підприємств у галузі туризму, покращення оподаткування туристичних послуг, зокрема, введення диференційованих ставок ПДВ на пріоритетні для регіонів види туристичних послуг; звільнення інвестиційних проектів з розбудови туристичної інфраструктури від сплати місцевих зборів;
 - розробити методiku та налагодити регулярний моніторинг і оперативно-статистичну звітність у сфері аналізу ринку туристичних та рекреаційних послуг на регіональному та загальнодержавному рівні; розробити чітку систему вимірювання економічних показників діяльності туристичної галузі, для визначення ефективності її роботи в межах регіону і держави в цілому;
 - удосконалити механізми державної підтримки в рамках розробки Стратегії розвитку туризму та курортів України до 2025 року, з чітким визначенням пріоритетних напрямків розвитку туристично-рекреаційної сфери, визначення пріоритетів розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури на регіональному та загальнодержавному рівні;
 - створити загальноукраїнський інформаційний сайт, на якому має бути представлена повна інформація про рекреаційний та туристичний потенціал регіонів України, задіяти рекламно-інформаційну діяльність для формування іміджу України – туристичної.

- на регіональному рівні необхідно:

– серед базових пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів слід офіційно визначити розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури, унормувати це положення при доопрацюванні діючих Стратегій (на період до 2025 р.), у т.ч. необхідно зробити акцент на розвиток регіональних спеціалізованих туристичних напрямків (маршрутів), які мають перспективи розвитку в кожному регіоні України;

– передбачити розробку Стратегії розвитку туризму з визначенням пріоритетних напрямків кожного регіону України, визначити заходи маркетингу і реклами туристичної галузі;

– сприяти задіяння потенціалу державно-приватного партнерства, міжрегіонального співробітництва, транскордонного співробітництва в процесі стимулювання розвитку рекреаційно-туристичної сфери, рекреаційно-туристичної інфраструктури на регіональному рівні;

– розробити туристично-інвестиційні карти територій з наведенням розрахунків щодо можливостей реалізації інвестиційних проектів у сфері модернізації інфраструктури туристично-рекреаційного бізнесу.

Для стимулювання розвитку рекреаційно-туристичної діяльності та формування дієвої туристично-рекреаційної інфраструктури необхідно поєднати державні і регіональні дії щодо подолання системних проблем, які заважають розвитку туристично-рекреаційної сфери. У свою чергу, реалізація означеного дозволить:

- активізувати підприємницьку діяльність;
- стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу;
- підвищити самозайнятість населення;
- зменшити рівень безробіття;
- створити нові робочі місця;
- задіяти наявний в регіонах туристичний та рекреаційний потенціал для реалізації прогресивних структурних зрушень на рівні регіональної економіки (у т.ч. – збільшити питому вагу сфери послуг у ВРП регіонів);
- підвищити інвестиційну активність у регіонах (залучити внутрішні та зовнішні інвестиції);
- сприяти розвитку міжрегіонального співробітництва (як у сфері залучення інвестиційних ресурсів, так і стосовно розвитку спільних міжрегіональних рекреаційно-туристичних маршрутів, спільної промоції регіонального потенціалу на зовнішніх ринках).

8.3. Мотиваційний вплив міжнародного співробітництва на розвиток туризму

Важливим заходом на шляху розвитку туризму є рекламна діяльність. Для рекламування необхідні як кошти, так і наявність відповідних структурних підрозділів. Усі країни світу, особливо країни з традиційно високим рівнем розвитку туризму, витрачають значний обсяг бюджетних коштів. Багато країн здійснюють рекламну діяльність завдяки спеціалізованим комерційним організаціям.

Україна, бюджетні кошти якої обмежені, має можливість використати для туристичної реклами мережу закордонних представництв Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків. Для цього цим структурам необхідно перебрати на себе функції рекламно-інформаційних агентств.

Ствердження конкурентоспроможності туристичної галузі на міжнародному рівні забезпечується не тільки рекламною активністю, але й продуктивною участю в спортивних, культурних, туристичних світових і європейських форумах. На думку фахівців, кожна витрачена з цією метою грошова одиниця приносить мінімум у сто разів більше доходів до бюджетів усіх рівнів [178, с. 11]. У країнах, які перебували в очікуванні крупних представницьких подій, створювалися додаткові організаційні механізми для виходу національної туристичної галузі на нову, більш високу ступінь конкурентоспроможності на міжнародному ринку туристичних послуг. До них відносяться як пропагандистські, навчальні, так і економічні та фінансові заходи. У Китайській Народній Республіці, наприклад, на етапі підготовки до олімпійських ігор, впроваджувалась урядова програма пільгового кредитування готельного господарства.

В Україні мотивуючим фактором для піднесення значення туризму та його подальшого розвитку було проведення разом з Польщею європейського чемпіонату з футболу. Серед багаточисельних наслідків організації європейського чемпіонату стало розширення обсягів туристичної діяльності та її поліпшення. Ситуацію навколо ЄВРО-12 було використано в рекламних цілях для пропаганди туристичних можливостей країни.

Проте виявилось цілий ряд перешкод для організації рекламної діяльності і подальшого розвитку туризму. До них, насамперед, відносяться перепони входження туристичних організацій на ринок готельних послуг. Існує ряд причини, які ускладнюють будівництво нових готелів в Україні. До них слід віднести наступні.

Досить тривалою є процедура отримання земельних ділянок під будівництво готелів. Це призводить до того, що пріоритет в інвестиційної діяльності надається торговельно-комерційним комплексам, оскільки термін окупності капітальних вкладень в такі об'єкти туристичної інфраструктури є коротшим, в той же час, коли термін окупності готелів та інших туристичних

об'єктів часто перевищує 10-15 років. До факторів, які стримують спорудження готелів, відноситься необхідність отримання надмірної кількості дозволів бюрократичне ставлення до інвесторів. Це збільшує термін ввебдення готелю в експлуатацію готелю дна 2-5 років і більше. Високим є й податковий тиск на підприємства готельної сфери. Надмірним фактором ризику інвестицій в готельне господарство стає політична та економічна нестабільності в країні.

Перешкодою, яка стримує розвиток туризму, є невідповідність цін якості готельних послуг. Вартість проживання в українських готелях в 2-3 рази перевищує вартість проживання в готелях аналогічного рівня країн Європи, що зумовлено неналежним державним регулюванням цієї сфери. Зокрема, відсутній державний орган з обліку готелів та інших закладів розміщення, регулювання та контролю за їх діяльністю. Низькою є й диференціація готельних послуг. Не мережа хостелів, мотелів, кемпінгів, пансіонатів та інших туристичних закладів відпочинку.

Частково задовольнити попит на місця розміщення під час проведення значних спортивних-культурних заходів могли б малі готелі, апартаменти та хостели, вартість, проживання у яких значно нижча. Мережа хостелів в Україні поступається європейському і світовому рівню. Згідно даних Всеукраїнської молодіжної хостел-асоціації функціонує лише 27 хостелів, той час як в Європі офіційно зареєстровано 18 тис. хостелів, з них 4,5 тис. об'єднані єдиною системою бронювання. На ринку готельних послуг, згідно даних Асоціації малих готелів та апартаментів України, функціонує близько 2,5-3 тис. готельних підприємств малих форм (малих та міні-готелів, апартаментів), проте значна частка цього сегменту готельного господарства є „сірою”, тобто офіційно не обліковується як засоби розміщення.

Стимує туристичний розвиток й низький рівень конкуренції на готельному ринку внаслідок відсутності корпоративних стандартів управління якістю готельних послуг.

Український готельний ринок характеризується незадоволеним попитом та обмеженою пропозицією як зі сторони іноземних готельних мереж, так і зі сторони українських готел'єрів. На сьогодні в Україні існує лише один національний мережевий готельний оператор - Premier-Hotels, до складу якого входять сім готелів. Він являє собою об'єднання різних за концепцією та набором послуг готелів у великих ділових і туристичних центрах України. За рахунок специфіки кожного окремого готелю, мережі не доводиться вирішувати проблеми, пов'язані з уніфікованістю продукту, водночас об'єднання готелів в національну мережу дозволяє подвоїти конкурентну перевагу, пов'язану з позиціонуванням на ринку та впізнанням бренду, також всі готелі користуються перевагами єдиної системи бронювання. Проте в Україні відсутні укрупнені національні готельні мережі більш низької категорії зі спільними корпоративними стандартами управління, які могли б гідно конкурувати з всесвітньо відомими готельними мережами. Зокрема, в Україні активізувалося зростання інвестицій в розвиток готельної сфери з боку іноземних готельних

операторів. На сьогоднішній день, на український ринок вийшли і планують вийти такі міжнародні бренди, як: Radisson, Inter-Continental, Hyatt International, Hilton, Sheraton Hotels & Resorts, Marriott International, Accor Group, Magic Life, Rixos, Kempinski Hotels & Resorts, Continent Hotels & Resort, Park Inn, Orbis, Rival Hotels, Comfort Green Hotels Holiday Inn та інші.

У процесі туристичної практики все відчутніше виявляється недостатня кількість та невисокий рівень підготовки кадрів, що негативно відбивається на посуванні туристичного продукту на ринку готельних послуг. В Україні у сфері туризму працює 35 тис. осіб, ще 120 тис. осіб – в готелях та інших закладах розміщення. Підготовку кадрів для туристичної галузі та готельного господарства здійснюють 146 навчальних закладів, з них лише 4% є класичними навчальними закладами туристичного спрямування з повноцінними тренувальними базами практики. Згідно світової практики, функціонування 10 готельних номерів мають забезпечувати від 4 до 20 спеціалістів. В цьому контексті найбільш гострими є декілька аспектів: своєчасність підготовки необхідної кількості кадрів для потреб готельного господарства; подолання браку навчальних закладів та формування системи підготовки/перепідготовки/підвищення кваліфікації спеціалістів; достатня кількість кваліфікованих спеціалістів та викладачів з досвідом стажування або роботи за кордоном; забезпечення необхідної кількості кадрів для роботи в середньої та нижчої обслуговуючої ланці (у т.ч. зі знанням іноземних мов), аніматорів; наявність для здобуття практичних навичок навчальних лабораторій-фірм, лабораторій-готелів, лабораторій-ресторанів на базі навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців туристичного профілю.

Ефективне використання електронних та автоматизованих систем бронювання готельних номерів, а також новітніх технологій у процесі обслуговування в готелях та інших закладах розміщення є також важливим фактором підвищення якості туристичної діяльності. Особлива увага повинна приділятися пристосуванню готелів та інших закладів розміщення до потреб людей з обмеженими фізичними можливостями.

За досвідом туристичної діяльності 10 % місць в готелі мають бути спеціально облаштовані для людей з особливими потребами. У зв'язку з цим при будівництві нових готелів обов'язково необхідно здійснювати контроль за дотриманням вимог щодо пристосованості закладів розміщення для інвалідів.

Проведення чемпіонатів та інших великих спортивних змагань та фестивалів потребує пошуку альтернативних варіантів розміщення, наприклад, в гуртожитках. При цьому в Україні проблема полягає в тому, що нинішній стан гуртожитків не відповідає тим стандартам, які необхідні для розміщення гостей, і тому необхідно здійснювати їх реконструкцію, а зробити ремонт в гуртожитках. Якщо дані проблеми не будуть вирішені вчасно, то це призведе до певних загроз і ризиків, зокрема, до захоплення та „перенасичення” готельного ринку країни закладами розміщення відомих іноземних готельних операторів

внаслідок активного залучення іноземних інвестицій в період підготовки визначних подій.

У разі, якщо країна не буде достатньо підготовлена до подій, які намічені, відбувається формування значного тіньового сектора розміщення відвідувачів у малих та міні-готелях, апартаментах, що призведе до зниження рівня якості обслуговування туристів та погіршення туристичного іміджу України, недоотримання значних надходжень до бюджетів всіх рівнів та, як наслідок – низької економічної віддачі державних капіталовкладень у проведення чемпіонатів.

Можливість порушення гарантій, наданих міжнародним організаціям-ініціаторам проведення заходів, може відбутися через недотримання термінів введення в експлуатацію деяких її об'єктів. Така ситуація провокується тим, що переважна більшість інвестицій, передбачених на підготовку інфраструктури розміщення учасників та гостей стає приватними. Тому важливо прагнути до диверсифікації джерел інвестування та посилення контролю за їх використанням.

Транспортну та комунальну інфраструктуру більшості туристично-рекреаційних територій має характеризувати наступне:

- високий рівень розвитку єдиної транспортної мережі та просторової (дорожньої) єдності, придорожного сервісу та інформаційного облаштування, задовільний стан дорожнього покриття та безпеки дорожнього руху, що поліпшує доступність туристичних ресурсів, і мобільність населення, якість туристичного продукту;
- належний технічний стан інженерної та комунальної інфраструктури, доступність водо забезпечення, розвиненість каналізаційних мереж, що створює відповідний до цивілізованих норм санітарно-епідеміологічний туристично-рекреаційний стан територій. Проведення спортивних змагань визначило ще одну проблему: слабкий розвиток має мережі туристичних інформаційних центрів, відсутність туристичних представництва за кордоном та офіційного інформаційного порталу, за допомогою яких туристи, в тому числі іноземні, могли б отримувати інформацію щодо туристичного продукту, в тому числі регіонального.

У зв'язку з практичним вичерпанням можливостей саморегуляції сфери туризму в подальшому неможливо забезпечити його сталий розвиток без заподіяння шкоди природним, культурним національним ресурсам та виконанням соціальних функцій, держава повинна передбачити заходи, спрямовані на стримування стихійного розвитку туризму. Такі заходи мають забезпечити сталий розвиток туризму і курортів через установлення і підтримання рівноваги між збереженням природних та історико-культурних ресурсів, економічними інтересами і соціальними потребами та розвитком

туризму, а також створення, сприятливих умов для формування високоякісних національного та регіональних туристичних продуктів.

Після проведення значних форумів світового і європейського значення країна повинна мати стратегічний план розвитку туристичної інфраструктури в майбутньому.

РОЗДІЛ 9. ІНВЕСТИЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Розвиток соціальних галузей, що здійснюється шляхом інвестування, має виключне значення для підвищення рівня життя населення. Рівень розвитку соціальної інфраструктури, доступність і якість соціальних послуг, що надаються на її матеріальній базі, значною мірою визначають ступінь задоволення потреб населення у соціально значущих послугах та якості життя населення. Тому активізація інвестиційної діяльності та значне нарощування обсягів інвестицій в галузі соціальної інфраструктури є актуальною проблемою. Кожна складова соціальної інфраструктури (охорона здоров'я; освіта; побутове обслуговування населення й житлово-комунальне господарство; культура й мистецтво; фізична культура й спорт; торгівля й громадське харчування, тощо) має свою економічну і організаційну специфіку, різні рівні підпорядкування та системи фінансового забезпечення. Тому політика залучення інвестицій в кожній з галузей соціальної інфраструктури має свої особливості.

Економіко-правові відносини під час здійснення інвестиційної діяльності в Україні встановлюються і регулюються Законом України від 18 вересня 1991 р. № 1560-ХІІ «Про інвестиційну діяльність» [179] та іншими законодавчими актами України. Закон визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності всіх форм власності, та на ефективне інвестування національного господарства України, в тому числі в соціальній сфері. У відповідності до Закону, інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект.

Таким чином, можна визначити інвестиції в соціальну інфраструктуру як кошти, цінні папери, інше майно, у тому числі майнові й інші права, що мають грошову оцінку, які вкладаються в об'єкти соціальної інфраструктури й (або) здійснювану ними діяльність із метою одержання прибутку (доходу) та підвищення рівня життя населення шляхом задоволення їх матеріальних, духовних чи соціальних потреб.

Капітальні вкладення в соціальну інфраструктуру - інвестиції в основний капітал (основні засоби), у тому числі витрати на нове будівництво, розширення, реконструкцію і технічне переозброєння діючих об'єктів соціальної інфраструктури, придбання машин, устаткування, інструмента, інвентарю, проектно-дослідницькі роботи й інші витрати.

Інвестиційні умови розвитку соціальної інфраструктури на макроекономічному рівні визначаються обсягами інвестицій та їх часткою у ВВП (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Основні макроекономічні показники інвестиційного процесу в 1996-2013 рр.
(у фактичних цінах, млрд грн)

	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП	81,5	102,6	173,0	204,2	225,8	264,2	346,2	441,5	544,2	720,7	948,1	913,3	1094,6	1316,6	1408,9	1505,5
Інвестиції в основний капітал	12,6	14,0	23,6	32,6	37,1	51,0	75,7	93,1	125,3	188,5	233,1	151,8	150,7	209,1	285,1*	257,1*
з них:																
Інвестиції в основний капітал у соціальну інфраструктуру	3,9	4,0	5,9	7,5	9,1	13,1	19,5	25,1	37,6	59,0	74,7	43	52,8	67	76,8*	73,8*
Питома вага інвестицій в основний капітал у ВВП, %	15,4	13,6	13,7	16,0	16,4	19,3	21,9	21,1	23,0	26,2	24,6	16,6	13,8	15,8	20,2	17,1
Питома вага інвестицій в основний капітал галузей соціальної інфраструктури у ВВП, %	4,8	3,9	3,4	3,6	4,0	5,0	5,6	5,7	6,9	8,2	7,9	4,7	4,8	5,1	5,5	4,9

* *інвестиції у матеріальні активи*

Джерело: розрахунки автора за Статистичний щорічник України за 2011 рік. Державна служба статистики України / за ред О.Г.Осауленка. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2012. – С. 30, 204; Статистичний щорічник України за 2012 рік. Державна служба статистики України / за ред О.Г.Осауленка. – К. , 2013. – С. 30, 193; Статистичний бюлетень "Капітальні інвестиції в Україні" за 2013 рік. – К. , Державна служба статистики України, 2014. – С. 21-25 [174; 139; 180].

Темпи зростання обсягів інвестицій як в економіку загалом, так і в соціальну інфраструктуру, до 2008 р. мали позитивну тенденцію та коливалися від 5 % до 56 % у порівнянні з попереднім роком. У 2009 р. всі основні макроекономічні показники інвестиційного процесу різко скоротилися, що було пов'язано з фінансово-економічною кризою у країні. У 2010-2013 рр. обсяги інвестицій в основний капітал по економіці в цілому та в соціальну інфраструктуру зокрема зросли, проте їх частка у ВВП не досягла рівня 2007-2008 рр.

Значну роль у діяльності галузей соціальної сфери та визначенні обсягів необхідних інвестицій відіграє стан основних засобів. Протягом 2001-2013 рр. вартість основних засобів галузей соціальної інфраструктури переважно зростала (табл. 9.2), в той же час темпи їх приросту були незначними, особливо у таких соціально важливих галузях, як освіта та охорона здоров'я.

Таблиця 9.2

**Темпи зростання вартості основних засобів галузей соціальної сфери
у 2001–2013 рр., у % до попереднього року**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Освіта	101,9	100,0	101,6	101,5	101,3	101,8	102,2	102,4	102,2	104,9	100,4	104,6	101,8
Охорона здоров'я та соціальна допомога	102,8	101,3	102,5	103,0	102,3	102,0	103,1	103,9	102,4	0,87	99,9	99,5	107,4
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	102,9	102,1	102,4	104,9	102,9	103,5	105,4	105,8	106,6	100,9	101,3	103,3	-*
Оптова роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги ремонту	105,7	107,8	111,4	112,5	113,3	117,5	122,3	115,3	109,8	105,4	100,9	107,8	108,7
Готелі та ресторани	108,0	103,5	104,4	108,1	108,0	104,5	104,1	103,6	102,9	100,7	102,0	107,8	104,0

Джерело: Статистичний щорічник України за 2007 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2008. – С. 204; Капітальні інвестиції в Україні у 2007-2011 р. Статистичний збірник. – К.: Держкомстат, 2012. – С. 27-28; Статистичний щорічник України за 2013 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К., 2014. – 552 с. [147; 181;140].

Процес відновлення та ліквідації основних фондів галузей соціальної інфраструктури відбувається дуже повільно. Аналіз основних засобів здійснено на основі статистичної звітності до 2010 р. у зв'язку з тим, що з 2011 р. до вартості основних засобів не включається вартість основних засобів місцевих органів влади. Основну частку основних засобів у таких галузях, як освіта,

охорона здоров'я, надання комунальних та індивідуальних послуг складають саме основні засоби місцевих органів влади, тому статистичні дані та динаміка цього показника за 2011-2013 рр. малоінформативні та неспівставні з попередніми.

Коефіцієнт відновлення основних засобів, який характеризує частку нових основних фондів у всіх основних фондах, а також підвищення їх технічного рівня, у 2010 році складав в освіті 3,19 %, охороні здоров'я – 5,8 %, культурі та спорту – 0,66 %. Водночас, повільно здійснюється вилучення з експлуатації морально і фізично зношених фондів. Коефіцієнт ліквідації, який характеризує інтенсивність вибуття основних фондів, у 2010 році склав від 0,2 % у сфері культури та спорту до 1,16 % у торгівлі (табл. 9.3).

Таблиця 9.3

Коефіцієнти відновлення, ліквідації та інтенсивність оновлення основних засобів соціальної інфраструктури, 2001-2010 рр., %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010
Коефіцієнти відновлення основних засобів								
Освіта	3,05	1,94	2,65	2,64	2,67	2,99	3,83	3,19
Охорона здоров'я та соціальна допомога	3,74	2,73	3,62	3,93	3,78	3,40	4,63	5,80
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	3,81	2,94	3,36	5,72	5,05	4,37	6,14	0,66
Оптова й роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	6,61	8,55	10,75	12,09	14,23	15,67	15,58	8,77
Готелі та ресторани	8,94	4,32	6,17	10,12	9,04	5,60	4,79	3,11
Всього	4,24	3,62	4,83	5,88	6,33	6,61	8,25	3,32
Коефіцієнти ліквідації основних засобів								
Освіта	1,18	1,41	1,00	0,92	0,93	0,75	1,04	1,05
Охорона здоров'я та соціальна допомога	1,28	1,12	1,28	1,06	1,04	1,03	1,15	0,65
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	-	0,70	0,99	0,74	0,91	0,69	0,79	0,20
Оптова й роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	1,03	1,15	0,81	0,85	0,85	0,71	1,00	1,16
Готелі та ресторани	1,30	0,71	1,76	1,29	0,62	1,20	0,59	0,59
Всього	1,18	1,17	1,07	0,93	0,92	0,83	0,98	0,61
Інтенсивність оновлення основних засобів								
Освіта	38,1	74,0	37,1	32,8	33,2	24,3	25,7	30,72
Охорона здоров'я та соціальна допомога	30,2	39,9	31,9	21,8	24,6	28,0	22,0	12,52
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	0,0	22,9	28,9	10,8	18,0	13,6	11,0	23,71
Оптова й роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	15,1	12,7	6,3	5,7	5,2	3,8	3,8	12,29
Готелі та ресторани	13,1	14,2	26,4	11,5	5,6	13,0	9,6	17,08
Всього	22,6	31,4	20,6	13,7	13,3	11,0	9,4	16,09

Джерело: розраховано автором за даними: Основні засоби України за 2000-2010 рр. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2012 [182].

Інтенсивність оновлення (вимірюється як співвідношення вартості ліквідованих основних засобів до введених) основних засобів в соціальній сфері, що характеризує пропорцію між заміщенням зношених основних засобів та введенням нових можна прослідкувати за даними табл. 9.3. Протягом 2001-2010 рр. інтенсивність оновлення основних засобів соціальної сфери, замість належних 60-70 %, варіювала від 4 до 40 % в залежності від виду економічної діяльності. Це свідчить про те, що інвестиції залучаються переважно під нові об'єкти, тоді як реновація – відшкодування зношених основних засобів – гальмується.

Недостатньо інтенсивне відновлення та вибуття фондів призводить до нагромадження значної кількості застарілих фондів та збільшення ступеню їх зносу (табл. 9.4).

Таблиця 9.4

**Ступінь зносу основних засобів галузей соціальної інфраструктури
у 2000–2010 рр., %**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 *	2012 *	2013 *
Освіта	40,5	51,2	56,6	57,0	58,3	59,7	61,6	57,4	57,8	62,4	62,5	43,7	43,6	44,9
Охорона здоров'я та соціальна допомога	37,8	42,1	49,1	50,3	47,2	47,4	45,7	44,0	43,3	46,7	50,8	42,4	42,4	45,7
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	45,5	47,9	48,4	48,7	47,1	46,6	45,8	45,5	44,2	8,5	7,4	47,1	46,7	31,7
Оптова роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги ремонту	38,8	37,5	35,3	35,8	33,7	31,9	29,8	22,0	26,4	28,7	32,1	37,1	42,0	39,5
Готелі та ресторани	36,0	35,4	35,7	35,2	33,3	31,6	37,7	39,2	41,5	42,1	43,4	32,4	33,4	34,8
Усього	43,7	45	47,2	48,0	49,3	49,0	51,5	52,6	61,2	60,0	74,9	75,9	76,7	77,3

*не включено вартість основних засобів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Джерело: Основні засоби України. Статистичний бюллетень. – К. : Державна служба статистики України, 2011; Статистичний щорічник України за 2013 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К. , 2014. – С. 201, 206 [183;140].

Ступінь зносу основних засобів в освіті та охороні здоров'я протягом 2000-2010 рр. зберігав високі значення і у 2013 р. становив 44,9 % та 45,7 % відповідно. У сфері культури і спорту та діяльності готелів і ресторанів даний показник склав 31,7 % та 34,8 % відповідно. У сфері торгівлі протягом аналізованого періоду найнижче значення ступеня зносу основних засобів спостерігалось у 2007 р. (22 %) з подальшим його підвищенням до 39,5 % у 2013 р.

Отже, характер інвестиційного процесу в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я та соціальна допомога є звуженим (амортизаційні відрахування перевищують обсяг інвестицій). В інших галузях соціальної сфери інвестиції вдвічі перевищують амортизаційні відрахування, що свідчить про їх активний розвиток.

Зниження темпів приросту основних засобів, нагромадження морально і фізично застарілих фондів негативно впливає на ефективність діяльності галузей соціальної інфраструктури. Отже, метою реформ має бути технічне переозброєння і модернізація соціальної сфери, що потребує значних інвестиційних ресурсів.

Обсяг інвестицій за всіма джерелами фінансування у галузі соціальної інфраструктури стало зростав до 2008 р. та скоротився на 43 % у 2009 р. (табл. 9.5, 9.6), що пов'язано із загальною фінансово-економічною кризою в країні. У наступних 2010-2011 рр. обсяг інвестицій значно збільшився та по деяким видам економічної діяльності у сфері соціальної інфраструктури (освіта, надання комунальних послуг, діяльність у сфері культури та спорту, діяльність готелів та ресторанів) перевищив значення 2008 року. Більш ніж удвічі зросли обсяги інвестицій у сфері культури та спорту – з 3320 млн грн у 2010 р. до 6803,3 у 2011 р., що можна пов'язати з підготовкою до проведення в Україні Євро-2012.

Обсяги інвестицій у такі соціально важливі галузі, як охорона здоров'я та надання соціальної допомоги, житлове будівництво у 2011 р. не відновилися. У 2012 р. Державна служба статистики припинила публікувати дані щодо інвестицій у основний капітал, натомість оприлюднюючи результати спостереження із статистики капітальних інвестицій за системою показників, адаптованою до міжнародних стандартів. Наразі, ці результати неспівставні з попередніми та, за деякими показниками, значно відрізняються від оприлюднених результатів у попередні роки. Тому, показники за 2012 рік у роботі наведені задля інформації.

Протягом аналізованого періоду 2001-2012 рр. коливання індексів інвестицій в основний капітал у соціальну інфраструктуру не мали чітко направленої тенденції ні за одним напрямом. Така ситуація свідчить про відсутність чіткої стратегії розвитку галузей соціальної інфраструктури у країні та на регіональному рівні та необхідності її розробки з метою підвищення якості і доступності соціальних послуг.

Таблиця 9.5

**Інвестиції в основний капітал у соціальну інфраструктуру у 2001-2012 рр.,
у фактичних цінах, млн грн**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Інвестиції в основний капітал у соціальну інфраструктуру	7453,0	9115,0	13078,0	19537	25132,0	37572,0	58965,9	74722,2	42956,4	52843,4	67023,1	76793,3
Освіта	407,0	581,0	652,0	953	870,0	1164,0	1651,4	2321,7	1484,3	1872,5	2485,2	1492,4
Початкова загальна освіта	20,1	**	28,5	36,6	64,4	**	139,3	251,7	108,5	186,7	356,8	29,8
Середня освіта	178,1	**	277,0	483,4	363,2	**	975,5	1279,1	681,6	1039,5	1419,7	244,4
Вища освіта	200,7	**	317,4	406,1	395,8	**	479,9	711,1	563,4	597,5	652,8	1150,2
Інші види діяльності у сфері освіти	**	**	**	26,9	46,5	**	56,6	79,8	130,8	48,7	55,9	68,0
Охорона здоров'я та соціальної допомоги	474,0	577,0	1053,0	1472,0	1297,0	1835,0	2518,1	3530,6	1931,6	2753,9	3451,5	3134,6
Діяльність в сфері охорони здоров'я людини	466,6	**	1022,7	1396,5	1235,2	**	2403,1	3386,9	1857,0	2688,7	3370,0	2867,6
Надання комунальних та інших побутових послуг, діяльність у сфері культури та спорту	686,0	763,0	1230,0	1954	1826,0	2854,0	4061,2	5420,5	4808,5	5315,0	10501,5	5902,6
Діяльність у сфері культури та спорту; відпочинку та розваг	429,0	398,0	795,0	1255	1195,0	2014,0	2893,7	4054,2	3642	3320,0	6803,3	4844,9
Житлове будівництво	4132,0	4729,0	6190,0	8762	12017,0	18581,0	30343,0	35533,0	18052,0	28000,0	28413,2	38549,0
Торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	1285,0	2019,0	3276,0	5322	7614,0	11655,0	17778,5	24694,5	14091,2	11830,0	17264,1	24858,4
Діяльність готелів та ресторанів	469,0	446,0	677,0	1074	1508,0	1483	2613,7	3221,9	2589,0	3072,0	4907,6	2856,3
Діяльність готелів	257,0	171,0	416,0	568	751,0	611	1232,4	1510,6	1423,2	1624,0	2934,7	1784,6

* **капітальні інвестиції; **немає даних**

Джерело: Статистичний щорічник України за 2007 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осудьєнка. – К.: ТОВ «Анкет Трейд», 2008. – С. 204; Капітальні інвестиції в Україні у 2007-2011 р. Статистичний збірник. – К.: Держкомстат, 2012. – С. 27-28; Статистичний щорічник України за 2012 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осудьєнка. – К., 2013 [147; 181,140].

Таблиця 9.6
Індекси інвестицій в основний капітал (капітальні вкладення) у соціальну інфраструктуру у 2001-2012 рр.,
% до попереднього року

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Освіта	138,9	130,8	109,4	127,2	75,7	114,7	117,8	110,3	56,9	112,3	113,0	69,0
Початкова загальна освіта	**	**	142,1	113,2	144,9	158,9	92,8	137,6	38,6	151,2	162,5	**
Середня освіта	**	**	132,2	149,2	60,5	141,3	130,8	102,1	47,7	133,3	116,2	**
Вища освіта	**	**	89,6	112,7	83,2	90	103,9	117,2	70,1	97,5	94,5	**
Інші види діяльності у сфері освіти	**	**	**	**	**	**	228,5	118,1	137,3	34,8	100,5	**
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	116,1	112	171,6	122,6	73,3	124,3	117,5	113	49,3	129,2	108,3	124,9
Діяльність в сфері охорони здоров'я людини	**	**	173,8	119,6	0,0	123,4	118,7	113,6	49,4	131,2	108,2	**
Надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльність у сфері культури та спорту	136,4	104,1	153,3	136,5	69,1	138,3	125,9	102,5	81,6	98,0	172,0	60,0
Діяльність у сфері культури та спорту, відпочинку та розваг	192	84,5	191,3	137,8	71	150,2	125,8	106,7	82,5	81,0	178,5	67,7
Житлове будівництво	101	111,6	125,8	117,9	108,9	127,5	131,4	88,1	45,6	145,4	87,3	117,1
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	154	151,3	154,8	142,2	118	134,9	130,8	109	51,7	74,8	128,2	114,6
Діяльність готелів та ресторанів	123,4	90,2	143,8	132,9	113,7	83,1	145,3	96,1	72,1	105,1	139,3	118,8
Діяльність готелів	138,2	113,9	233,2	114,9	107,8	68,4	168,1	92,1	84,8	100,7	156,9	140,6

* капітальні інвестиції, ** немає даних

Джерело: Статистичний щорічник України за 2007 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2008. – С. 204; Капітальні інвестиції в Україні у 2007-2011 р. Статистичний збірник. – К.: Держкомстат, 2012. – С. 27-28; Статистичний щорічник України за 2012 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К. , 2013. – 552 с. [147; 181; 139].

Важливим питанням інвестиційної діяльності є обмеженість і недостатня ефективність використання джерел фінансування інвестицій. В Україні інвестиційна діяльність здійснюється на основі таких джерел:

- інвестування, здійснюваного громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, а також громадськими і релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;
- державного інвестування, здійснюваного органами влади і управління України, Кримської АРСР, місцевих Рад народних депутатів за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів;
- іноземного інвестування, здійснюваного іноземними громадянами, юридичними особами та державами;
- спільного інвестування, здійснюваного громадянами та юридичними особами України, іноземних держав.

Докладний аналіз джерел інвестування на даному етапі зробити важко через відсутність опублікованих даних про інвестиції в основний капітал за рахунок місцевих бюджетів, власних коштів підприємств і організацій та інших коштів за галузями соціальної інфраструктури.

Аналіз інвестиційної діяльності, що здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, свідчить, що частка коштів державного бюджету в інвестиціях у соціальну інфраструктуру незначно коливалась та зросла до 6,4 % у 2011 р. (табл. 9.7). До 2008 р. включно спостерігалось зростання обсягів освоєних інвестицій в основний капітал галузей соціальної інфраструктури за усіма джерелами фінансування, за рахунок коштів державного бюджету, зокрема. Зростали обсяги та частка коштів держбюджету у інвестиціях за такими видами економічної діяльності, як освіта, охорона здоров'я та надання соціальної допомоги, житлове будівництво, діяльність готелів та ресторанів. Уфф той же час, частка державного бюджету у освоєнні інвестицій у сфері культури та спорту, наданні комунальних та індивідуальних послуг зменшувалась та в 2008 р. склала 8,9 %. У 2009 р. обсяг інвестицій в основний капітал соціальної інфраструктури за всіма джерелами фінансування значно зменшився: в освіту на 43 %, в охорону здоров'я, житлове будівництво – більш ніж на 50 %. Обсяг та частка інвестицій за рахунок коштів держбюджету у 2009 р. мали аналогічну тенденцію.

Таблиця 9.7
Інвестиції в основний капітал у соціальну інфраструктуру за рахунок коштів державного бюджету, млн. грн, у % до загального обсягу інвестицій в основний капітал за видом економічної діяльності

	2003		2005		2007		2008		2009		2010		2011		2012**	
	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%	млн. грн	%
Інвестиції в основний капітал у соціальну інфраструктуру	474,1	3,63	652,1	2,6	1926,5	3,3	2697,3	3,6	1905,8	4,4	1978,8	3,7	4267,5	6,4	2023,2	2,6
Освіта	84,7	12,9	132,5	15,2	331,4	20,1	525,9	22,7	311,7	21,0	537,9	28,7	800,5	32,2	369,6	24,8
початкова загальна освіта	0,7	2,6	3,8	5,8	6,2	4,5	17,8	7,1	20,9	19,3	21,1	11,3	58,4	16,4	0,5	1,7
середня освіта	43,3	15,6	62,3	17,2	187,5	19,2	280,6	21,9	203,0	29,8	233,6	22,5	437,4	30,8	21,9	9,0
вища освіта	39,2	12,4	65,0	16,4	133,0	27,7	222,4	31,3	80,3	14,2	282,0	47,2	302,4	46,3	333,6	29,0
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	229,0	21,8	250,7	19,3	587,6	23,3	1000,5	28,3	401,9	20,8	875,2	31,8	1193,9	34,6	1048,6	33,5
діяльність в сфері охорони здоров'я людини	224,0	21,9	233,6	18,9	545,6	22,7	968,9	28,6	383,5	20,7	857,9	31,9	1161,8	34,5	1026,7	35,8
Надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльність у сфері культури та спорту	121,0	9,8	265,7	14,6	390,8	9,6	483,2	8,9	901,0	18,7	213,0	4,0	1831,7	17,4	587,3	10,0
діяльність у сфері культури та спорту, відпочинку та розваг	46,9	5,9	229,3	19,2	323,7	11,2	440,8	10,9	843,5	23,2	169,6	5,1	1377,0	20,2	327,2	6,8
Житлове будівництво	38,2	0,6	-	-	603,3	1,9	658,0	1,9	271,3	1,5	327,4	1,2	374,1	1,3	***	***
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	0,5	0,02	1,5	0,02	*	-	*	-	*	-	1,8	0,02	*	-	5,6	0,02
Діяльність готелів та ресторанів	0,7	0,1	1,7	0,1	13,3	0,5	29,6	0,92	19,8	0,8	23,5	0,8	67,3	1,4	12,1	0,4
діяльність готелів	0,4	0,1	0,0	0,01	*	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-

Примітка: * – інформація конфіденційна згідно із Законом України "Про державну статистику", ** – капітальні інвестиції, без урахування капітальних інвестицій у житлове будівництво, *** – нема даних

Джерело: Капітальні інвестиції в Україні за 2011 рік. Статистичний бюлетень. – К.: Держкомстат, 2012. – С. 26-30; Капітальні інвестиції в Україні за 2012 рік. Статистичний бюлетень – К, 2013. – С. 21-25 [184; 185].

Так, інвестиції в освіту скоротилися в 1,7 раза з 525,9 млн грн у 2008 р. до 311,7 млн грн у 2009 р., особливо зменшився обсяг інвестицій у вищу освіту – у 2,8 рази; інвестиції у охорону здоров'я знизилися у 2,5 раза з 1000 млн грн у 2008 р. до 401,9 млн грн у 2009 р. Також скоротився рівень інвестицій у діяльність готелів і ресторанів у 1,5 раза з 29,6 млн грн до 19,8 млн грн. У 2,4 раза зменшилися інвестиції у житлове будівництво – з 658 млн грн до 271,3 млн грн у 2009 р. Різке скорочення інвестицій за рахунок коштів держбюджету стало результатом нестачі бюджетних ресурсів внаслідок фінансово-економічної кризи.

Зростання обсягів інвестицій за рахунок коштів держбюджету спостерігалось лише відносно початкової загальної освіти (з 17,8 млн грн у 2008 р. до 20,9 млн грн у 2009 р.) та діяльності у сфері культури та спорту – майже удвічі з 483 млн грн до 901 млн грн, що відбувалось за рахунок зростання інвестиційних вкладень у діяльність у сфері спорту – майже у 7 разів з 117 млн грн до 787 млн грн. У подальшому ця тенденція збереглася, й обсяг інвестицій у діяльність у сфері спорту досяг 1578,9 млн грн (68,6 % від загального обсягу інвестицій у цей вид діяльності) у 2010 р. та 1140,2 млн грн (23,3 %) у 2011 р. Це пов'язано з видатками на виконання заходів Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу.

Тенденції 2010 р. були неоднозначними: інвестиції у початкову та середню освіту зросли незначно на 1-15 %, в той час як інвестиції у вищу освіту збільшились кардинально у 3,5 раза до 282 млн грн та становили 47,2 % всіх інвестицій за цим видом економічної діяльності. Такі значні коливання в обсягах інвестицій у освіту свідчать про відсутність чіткої концепції розвитку освітньої галузі.

У 2010 р. обсяги інвестицій у охорону здоров'я та надання соціальної допомоги, діяльність готелів та ресторанів, житлове будівництво підвищились, але не перевищили рівня 2008 р., зокрема, обсяг державних інвестицій у житлове будівництво склав лише 49 % рівня 2008 р.

У 2011 р. державні інвестиції у галузі соціальної інфраструктури та їх питома вага у загальному обсязі інвестицій досягли максимальних значень за попередніх 10 років (за виключенням інвестицій у житлове будівництво).

Неоднозначні тенденції в освоєнні інвестицій за галузями соціальної інфраструктури свідчать про необхідність розробки інвестиційної політики держави в галузі соціальної інфраструктури з метою забезпечення рівного доступу всіх громадян до якісних соціальних послуг галузей інфраструктури.

Протягом 2001-2012 рр. динаміка введених в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури (закладів освіти, об'єктів охорони здоров'я, культури та мистецтва) мала негативну або нейтральну тенденцію, за виключенням житлових будівель, кількість яких постійно зростала до 2009 р. (табл. 9.8, рис. 9.1).

Таблиця 9.8

Введення в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011 до 2010, %	2012 до 2011, %	2013 до 2012, %
Житлові будівлі, тис.м ²	8663	5939	6073	6433	7566	7816	8628,4	10243,7	10495,6	6399,6	9339,3	9410,0	10749,5	11217,2	100,8	114,2	104,4
Загальноосвітні навчальні заклади, учн. місць	54200	14800	8000	10697	12849	10586	10959	11672	12381	6064	7116	14648	8532	5564	205,8	58,2	65,2
Дошкільні заклади, місць	6600	530	500	435	90	558	635	295	2310	599	550	3120	2382	3900	567,3	76,3	163,7
Лікарні, ліжок	2474	453	411	1222	650	853	1106	497	1098	1007	1051	787	1082	910	74,9	137,5	84,1
Амбулаторно- поліклінічні заклади, відвідувань за зміну	9879	3076	1440	3678	2734	4012	3836	2533	4876	2736	5271	6440,0	4094	3763	122,2	63,6	91,8
Клуби та будинки культури, місць	5400	1100	1200	948	3143	900	370	1 508	720	700	1250	-	-	-	-	-	-

- немає даних

Джерело: Статистичний щорічник України за 2013 рік. Державна служба статистики України / за ред. О.Г.Осауленка. – К., 2014. – С. 207 [140].

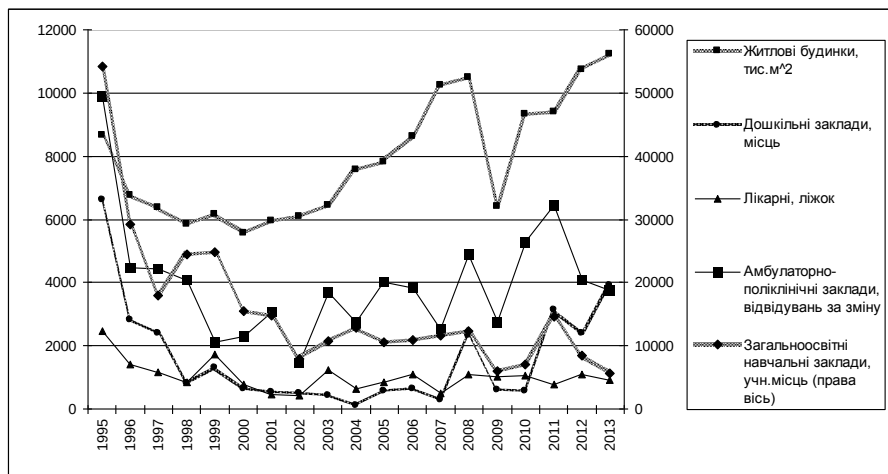


Рис. 9.1. Введення в експлуатацію об'єктів соціальної сфери [144]

Джерело: Статистичний щорічник України за 2013 рік. Державна служба статистики України / за ред О.Г.Осауленка. – К., 2014 [140].

Кількість введених в дію таких суспільно важливих об'єктів соціальної сфери, як загальноосвітні навчальні заклади, дошкільні заклади, лікарні, амбулаторно-поліклінічні заклади коливались з року в рік та значно скоротилися у 2009 р. (рис. 9.1). Так, введення в дію учнівських місць у загальноосвітніх навчальних закладах скоротилося удвічі з 12,3 тис. у 2008 р. до 6 тис. у 2009 р.; удвічі скоротилось введення в експлуатацію амбулаторно-поліклінічних закладів; незначно (на 10 %) зменшилась кількість уведених в дію лікарняних ліжок. У подальшому, обсяги введення в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури зросли та досягли докризового рівня у 2011-2012 рр.

Особливо низьким є введення в дію дошкільних закладів, за виключенням 2008, 2011-2013 рр. (табл. 9.8, рис. 9.1). Протягом 2001-2010 рр. середня кількість введених в дію місць у дошкільних закладах становила 650, що зважаючи на високу завантаженість існуючих закладів (у 2010 р. в 8,4 тис. дошкільних закладах (68 % загальної кількості) чисельність дітей перевищувала кількість місць), є низьким показником. У 2011- 2013 рр. кількість введених в дію місць у дитячих садочках значно зросла та становила 2382 та 3900 відповідно, але кількість дошкільних закладів, в яких чисельність дітей перевищує кількість місць, зросла до 9,5 тис.

Кількість прийнятих в експлуатацію житлових будівель постійно зростала до 2009 року, коли обсяг введеного в дію житла скоротився у 1,6 рази, що було наслідком фінансово-економічної кризи в Україні. На скорочення обсягів житлового будівництва суттєво вплинуло зменшення (у 2,5 раза) обсягів

введеного в експлуатацію індивідуальними забудовниками житла, частка якого у загальних обсягах становила 36 % (за 2008 р. – 56 %) [186]. У 2010-2011 рр. кількість уведених у дію житлових площ зростала і у 2012 р. перевищила значення показника у 2008 р.

Протягом 2001-2013 рр. переважну частину житла введено в експлуатацію у міських поселеннях (таб. 9.9).

Таблиця 9.9

Введення в експлуатацію житла у міських поселеннях та сільській місцевості

	Прийнято в експлуатацію, тис.м2 загальної площі			Відсотків до загального обсягу		
	всього	у міських поселеннях	у сільській місцевості	всього	у міських поселеннях	у сільській місцевості
2001	5939	4773	1166	100	80,4	19,6
2002	6073	4858	1215	100	80,0	20,0
2003	6433	5074	1359	100	78,9	21,1
2004	7566	5739	1827	100	75,9	24,1
2005	7816	6088	1728	100	77,9	22,1
2006	8628	6709	1919	100	77,8	22,2
2007	10244	7737	2507	100	75,5	24,5
2008	10496	7640	2856	100	72,8	27,2
2009	6400	5163	1237	100	80,7	19,3
2010	9339	6304	3035	100	67,5	32,5
2011	9410	6965	2445	100	74,0	26,0
2012	10749	7538	3211	100	70,1	29,9
2013	11217	7672	3545	100	68,4	31,6

Джерело: Капітальні інвестиції в Україні за 2013 рік. Статистичний бюлетень – К.: Держкомстат, 2014 [180].

Обсяг введеного житла, як у міських, так і у сільських поселеннях, постійно зростали до 2008 р., коли в результаті фінансово-економічної кризи він скоротився на 40 %. У сільській місцевості зменшення становило 57 % від попереднього рівня, у міській – 32 %. У подальшому тенденція зростання відновилась, у 2012 р. обсяг перевищив докризовий період. Порівняно з 2008 р. у 2009 р. його обсяги зменшились на 32,4%, у сільській місцевості – на 56,7 % (рис. 9.2).