
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
імені М.В. ПТУХИ

**ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ:
ІСТОРИЧНИЙ ВИМІР ТРАНСФОРМАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

Колективна монографія

Київ — 2014

УДК 316.42 (477)

ББК 60.55

Л93

Рецензенти:

Грішнова О.А. — д.е.н., професор кафедри теоретичної та прикладної економіки Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Дмитренко Г.А. — д.е.н., професор кафедри менеджменту освіти, економіки та маркетингу ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України

Затверджено до друку Вченою радою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України (протокол № 13 від 9 липня 2014 р.).

Л93

Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2014. — 380 с.

ISBN 978-966-02-7289-7

Монографію підготував колектив науковців Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Мета роботи — наукове осмислення історичних витоків та функцій соціальної держави, аналіз соціально-економічних наслідків трансформацій державної політики у різні періоди історії України, оцінка їх впливу на якість та швидкість суспільних перетворень. Історична обумовленість таких трансформацій відображена крізь призму результатів регулювання соціально-демографічних процесів, забезпечення трудових, освітніх та соціальних потреб населення, змін у сферах охорони здоров'я і праці, соціального захисту та гендерної рівності. Розкрито витоки державного патерналізму й причини вкорінення утриманських настроїв в українському суспільстві; надано оцінку державних механізмів розподілу та перерозподілу суспільних благ; виявлено специфічні ознаки української бідності, обґрунтовано напрями політики протидії бідності та соціальному відторгненню.

Монографія розрахована на фахівців у галузі демографії, соціальної економіки і соціальної політики, працівників державного управління, викладачів, аспірантів, студентів економічних та інших гуманітарних спеціальностей.

УДК 316.42 (477)

ББК 60.55

ISBN 978-966-02-7289-7

© Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2014

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	----------

Розділ 1. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ	10
--	-----------

1.1. Розвиток системи соціальної підтримки населення	10
--	----

1.2. Державний патерналізм і утриманські настрої в суспільстві: історичні витоки та ризики для сучасного розвитку	21
--	----

1.3. Взаємодія держави і суспільства у забезпеченні гендерної рівності	30
---	----

Список використаних джерел до розділу 1	42
---	----

Додаток до розділу 1	44
----------------------------	----

Розділ 2. РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ	46
---	-----------

2.1. Сімейна та пронаталістська політика в історичному контексті.....	46
--	----

2.2. Політика охорони здоров'я в Україні: основні принципи й історія розвитку.....	64
---	----

2.3. Актуальні питання стратегії реформування охорони здоров'я	81
---	----

2.4. Державна міграційна політика та її вплив на склад населення	92
---	----

Список використаних джерел до розділу 2	109
---	-----

Додатки до розділу 2	115
----------------------------	-----

Розділ 3. РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ТРУДОВІЙ СФЕРІ	117
--	------------

3.1. Історичні джерела генези вітчизняних трудових відносин.....	117
--	-----

3.2. Екстенсивний характер зайнятості: історична обумовленість та інерційність державного регулювання.....	134
---	-----

3.3. Історичні витоки формування моделі дешевої робочої сили та її наслідки	142
3.4. Становлення професійної освіти й трансформація ролі держави	152
3.5. Професійна орієнтація та професійний розвиток населення	166
Список використаних джерел до розділу 3	182
Додатки до розділу 3	190
Розділ 4. РОЗПОДІЛ ТА ПЕРЕРОЗПОДІЛ СУСПІЛЬНОГО БЛАГА: ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ Й НАСЛІДКИ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА....	193
4.1. Трансформація нерівності: від помірно розшарованого до егалітарного і сучасного поляризованого суспільства	193
4.2. Оцінка становлення і розвитку державних соціальних гарантій	235
Список використаних джерел до розділу 4	282
Додатки до розділу 4	285
Розділ 5. БІДНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНЕ ВІДТОРГНЕННЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ ІСТОРИЧНОГО ПРОЦЕСУ	308
5.1. Історичні трансформації бідності та новітні тенденції.....	308
5.2. Умови проживання і поселенські аспекти бідності	320
5.3. Соціальне відторгнення: сутність та масштаби явища. Позбавлення майна і доступу до фінансових ресурсів як прояви соціального відторгнення в Україні	343
5.4. Політика протидії бідності та соціальному відторгненню: баланс між подоланням негативних явищ і запобіганням їх виникненню й поширенню	357
Список використаних джерел до розділу 5	370
Додатки до розділу 5	376

ВСТУП

Розуміння сучасної соціально-економічної ситуації в Україні, формування нових пріоритетів і тактик їх досягнення неможливі без знання її витоків і проблем сьогодення. Необхідно не тільки науково осмислити трансформації функцій держави та їх причини, зокрема в соціальній сфері, у різні періоди історії України, а й оцінити їх наслідки та вплив на якість і швидкість суспільних перетворень. Моделювання можливих наслідків політичних рішень як на об'єктивний стан суспільного розвитку, так і на суб'єктивне сприйняття населення дає змогу зрозуміти і відмінності сучасних соціальних, економічних, політичних процесів в Україні від тих, що спостерігаються в інших країнах, і високо розвинених, що стали на шлях демократії багато десятиріч тому, і таких, що здійснили цей перехід в останні 20–25 років. Неможливо дійти істини, ігноруючи минулий перебіг цих процесів. Великий китайський філософ, фундатор даосизму Лао-цзи підкреслював необхідність знати початок і шлях давнини, оскільки це знання дає змогу бачити дороговказну нить, що веде до сьогодення.

Упродовж своєї складної історії українська держава по-різному визначала пріоритети свого розвитку, по-різному рухалась на шляху до їх досягнення. Відмінності пов'язані як із загальними конкретно-історичними умовами, так і з домінуванням політичних ідеологій в окремих частинах сучасної української держави. Звісно, далеко не все, що було набуто або реалізовано за віки української історії, зокрема у соціальній сфері, відповідає сьогоденним реаліям або суспільним нормам. Але минуле України віддзеркалене у суспільній моралі, суспільній свідомості, системі цінностей та поведінці сьогодення.

Дослідження історичного контексту реалізації соціальної політики в Україні потребує глибинного занурення у проблему взаємодії держави та суспільства на різних етапах їх становлення та розвитку, вивчення витоків державного патерналізму та виявлення ризиків збереження утриманських настроїв у суспільстві. Історична обумовленість трансформацій державної соціальної політики розкривається у тому числі й через рівень задоволення соціальних, трудових та освітніх потреб населення, оцінку змін у сферах охорони здоров'я та праці, соціальної та гендерної рівності; ефективність та справедливість державних механізмів розподілу та перерозподілу суспільного блага.

Історичний досвід використання форм та механізмів «комунікації» держави і суспільства має бути актуалізованим, переосмисленим та удосконаленим, але його не можна ігнорувати. Механічне запровадження у

практику управління здобутків інших суспільств не може дати бажаного результату – Україна за будь-якої політики не буде Німеччиною, Францією чи Польщею; на заваді стануть вкорінені відмінності українського народу, його ментальності, системи цінностей, поведінки. Та Україна цілком може стати розвинутою європейською країною, з високою якістю життя населення, з високим рівнем людського розвитку.

Сучасна економічна думка багато уваги приділяє вивченню, критичному осмисленню та узагальненню соціально-економічних трансформацій в інших країнах світу. Українські науковці добре обізнані в теорії і практиці соціальної політики чи не всіх сусідніх – і не тільки – країн, механізмах проведення реформ тощо. Цим займаються фахівці в сфері економіки, соціальних проблем, політології, державного управління. Натомість власну історію досліджують переважно історики, які дивляться на процеси під дещо іншим кутом зору.

Заповненню цієї шпарини і присвячено дану монографію. Історичні трансформації державної соціальної політики, оцінка змісту та результатів державного регулювання соціально-демографічних і соціально-економічних процесів, державних механізмів розподілу і перерозподілу суспільного блага, обґрунтування історичної обумовленості трансформацій державної соціальної політики у відповідь на виклики соціального розвитку вперше досліджено фахівцями у соціально-демографічній сфері. Видається, що це дало змогу отримати нові результати, цікаві науковцям і практикам. Зокрема:

- розкрито історичну обумовленість трансформацій державної соціальної політики та визначено витоки інерційності державного регулювання у основних сферах життєдіяльності суспільства;
- висвітлено історію розвитку системи соціальної підтримки на теренах України від часів київських князів до наших днів;
- виявлено витоки державного патерналізму та утриманських настроїв у суспільстві;
- отримано ретроспективну оцінку розвитку основних засад гендерної політики держави протягом XX ст.;
- визначено особливості формування державної сімейної та пронаталістської політики на території України на різних етапах її розвитку;
- показано історію розвитку політики охорони здоров'я в Україні з періодизацією за часовими етапами, починаючи з X ст.;
- здійснено оцінку рівня задоволеності українського населення медичним обслуговуванням та змін задоволеності населення в ході проведення реформи охорони здоров'я;

- визначено вплив державної міграційної політики Російської імперії, Радянського Союзу, незалежної України на перебіг міграційних процесів на території України;
- обґрунтовано визначення терміна «радянська діаспора» в Україні, досліджено цей феномен та оцінено її масштаби, виявлено особливості й розроблено критерії делімітації контингенту;
- встановлено історичну усталеність гносеологічних та онтологічних ознак формування ринкових трудових відносин в Україні, показано особливості структур та форм реалізації у цій сфері;
- охарактеризовано особливості трансформації ролі держави у становленні та розвитку професійної освіти населення;
- доведено історичну обумовленість екстенсивного характеру зайнятості населення, здійснено ретроспективну оцінку впливу державної політики на процес поділу праці та продуктивність зайнятості;
- встановлено історичні витоки формування моделі дешевої робочої сили та її наслідки;
- досліджено трансформацію державних механізмів розподілу й перерозподілу суспільного блага та наслідки їх реалізації для суспільства;
- дано комплексну характеристику формування нерівності в українському суспільстві на різних етапах його розвитку, доведено два докорінних злами соціальної структури населення у XX ст. і обґрунтовано висновок про те, що за їх відсутності сучасна Україна мала б суспільство європейського взірця; детально висвітлено форми та прояви нерівності в незалежній Україні;
- висвітлено явище соціального відторгнення крізь призму історичного процесу;
- визначено історичну обумовленість та інерційність державного регулювання в основних сферах життєдіяльності суспільства;
- обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо посилення взаємодії держави та суспільства у вирішенні актуальних соціально-економічних проблем.

Перший розділ монографії присвячено загальним питанням трансформації соціальної політики української держави, характеристиці її історичних витоків та сучасних тенденцій. Зокрема, висвітлено розвиток системи соціальної підтримки населення, взаємодії держави і суспільства у забезпеченні гендерної рівності. Окрему увагу приділено проблемам державного патерналізму і утриманським настроям в суспільстві, визначено не тільки їх причини та історичні витоки, а й ризики для сучасного суспільного розвитку, що з ними пов'язані.

У другому розділі сконцентровано питання регулювання демографічних процесів. Йдеться про трансформацію сімейної та пронаталістської політики в історичному контексті, основні принципи та історію розвитку політики охорони здоров'я в Україні, про державну міграційну політику та її вплив на склад населення.

Третій розділ присвячено ролі держави в трудовій сфері. Зокрема висвітлено історичні джерела специфіки вітчизняних трудових відносин, включаючи орієнтацію на модель дешевої робочої сили та екстенсивний характер зайнятості. Враховуючи роль професійної освіти у формуванні трудового потенціалу економік, що швидко змінюються, окремий акцент зроблено на становленні професійної освіти, професійної орієнтації та професійному розвитку населення.

В четвертому розділі автори розмірковують над проблемами розподілу і перерозподілу суспільного блага, зокрема над трансформацією державних механізмів і наслідків цих процесів. Українське суспільство пройшло складний і далеко непрямий шлях від помірної, цілком відповідної конкретним етапам цивілізаційного прогресу нерівності до штучно створеної і багато в чому тільки декларованої егалітарності, яка потім цілком закономірно змінилась поляризацією.

Значне місце в соціальній структурі суспільства належить бідним верствам населення. Бідність як соціальне явище істотно трансформувалась від часу свого визнання, і саме тому розгляду бідності та соціального відторгнення крізь призму історичного процесу відведено окремий, п'ятий, розділ. Тут автори висвітлюють історичні трансформації бідності та її новітні тенденції, характеризують умови проживання та поселенські аспекти бідності на різних етапах розвитку української державності. Приділено увагу визначенню сутності соціального відторгнення та оцінці його масштабів, окремим проявам в Україні (позбавленню майна та доступу до фінансових ресурсів). Завершують розділ авторське бачення політики протидії бідності та соціальному відторгненню, балансу між їх подоланням і запобіганням виникненню та поширенню.

Монографія насичена історичними фактологічними даними, які проаналізували фахівці, зазвичай сконцентровані виключно на сучасних проблемах.

Авторський колектив:

І.А. Войналович, к.е.н. (3.5); Г.В. Герасименко, к.е.н., с.н.с. (1.3); Т.О. Гнатюк, к.політ.н. (2.4); Н.М. Деєва, д.е.н., проф. (4.2); І.Л. Жук, к.е.н., с.н.с. (3.5); В.С. Заяць, к.е.н., с.н.с. (5.3); Ю.Л. Когатько, к.геогр.н. (5.2.); О.П. Корнійчук, к.е.н., с.н.с. (2.3); М.О. Кримова, к.е.н. (3.5); Б.О. Крі-

мер, к.е.н. (2.1); І.О. Курило, д.е.н., проф. (2.1); Е.М. Лібанова, академік НАН України, д.е.н., проф. (вступ, 4.1); Л.С. Лісогор, д.е.н., проф. (3.5); О.В. Макарова, д.е.н., с.н.с. (1.2); І.С. Марченко, к.е.н. (3.5); В.М. Новіков, д.е.н., проф. (2.3); О.М. Палій, к.е.н., доц. (1.1); О.В. Позняк, к.е.н., с.н.с. (2.4); А.Г. Реут (5.4); Н.О. Рингач, д.н.держ.упр., с.н.с. (2.2); Л.І. Слюсар, к.е.н., с.н.с. (2.1); Л.Г. Ткаченко, к.е.н., с.н.с. (3.2, 3.3); О.М. Хмелевська, к.е.н. (3.4); О.І. Цимбал, д.е.н., с.н.с. (3.1); Л.М. Черенько, к.е.н., с.н.с. (5.1, 5.4); В.С. Шишкін, к.е.н., с.н.с. (5.2).

У монографії використано результати науково-дослідної роботи «Трансформації державної соціальної політики (історичний вимір)» (№ держреєстрації: 0113U005061), виконаної за участю авторів у Інституті демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України у 2013 р.

РОЗДІЛ 1

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

1.1. Розвиток системи соціальної підтримки населення

Історія соціальної підтримки сягає особистої доброчинності, якою характеризувалося цивілізоване людське суспільство від глибокої давнини. Люди завжди виявляли особисту доброчинність як природне співчуття і бажання підтримати особистий авторитет. З другого боку, вияви доброчинності були адекватною відповіддю на суспільні потреби. З перших кроків цивілізації, коли сім'я, домогосподарство було основним виробничим осередком у суспільстві, цілком зрозуміло, що турбота про непрацездатних покладалася на інших членів сім'ї, а сім'я була першим, природним інститутом соціальної підтримки. Ті, хто залишився безпомічним поза сім'єю, або ціла сім'я, що опинилася в скрутному становищі, могли розраховувати на допомогу громади. Підтримка нужденних здійснювалася у формі індивідуальної та громадської благодійності у тих випадках, коли йшлося про виживання людини або цілої сім'ї.

Роль церкви. Християнство справило величезний вплив на формування суспільної моралі, ставлення до убогих, адже любов до ближнього — одна з головних засад християнської моралі. В Новому завіті сюжет про християнську доброчинність відображено у тексті трьох Євангелій (вставка 1.1).

Громадська благодійність відома ще у Київській Русі. Виходячи з морально-релігійних засад, київські князі були схильні доручати благодійність представникам релігії, а церква була благодійницькою організацією, за посередництвом якої глава держави надавав допомогу своїм підданам. Особливою щедрістю відзначалися ченці Києво-Печерського монастиря. Феодосій Печерський побудував поблизу монастиря спеціальний будинок, в якому утримувалися убогі та каліки.

Вставка 1.1. Ісус і багатий юнак. Євангелія від Св. Матвія [2, с. 1213]:

16. І підійшов ось один, і до Нього сказав: «Учителю Добрий, що маю зробити я доброго, щоб мати життя вічне?».

17. Він же йому відказав: «Чого звеш мене Добрим? Ніхто не є Добрий крім Бога Самого. Коли ж хочеш ввійти до життя, то виконай заповіді».

18. Той питає його: «Які саме?». А Ісус відказав: «Не вбивай, не чини перелюбу, не кради, не свідчи неправдиво.

19. *Шануй батька та матір*, і: «Люби свого ближнього як самого себе».
20. *Говорить до Нього юнак*: «Це я виконав все. Чого ще бракує мені?».
21. *Ісус каже йому*: «Коли хочеш бути досконалим, — піди, продай добра свої й убогим роздай, — і матимеш скарб ти на небі. — Потому приходи та іди вслід за мною».
22. *Почувши ж юнак таке слово, відійшов, зажурившись, — бо великі маєтки він мав*.
23. *Ісус же сказав своїм учням*: «Поправду кажу вам, що багатому трудно ввійти в Царство небесне.
24. *Іще вам кажу: верблюдові легше пройти через голчине вушко, ніж багатому в Боже Царство ввійти!»*.

Допомога сиротам, інвалідам, жебракам була відображена у перших законодавчих нормах. Уставом князя Володимира усі зобов'язані були віддавати десятину свого доходу на монастирі, церкви, богадільні, лікарні та на мандрівних нужденних. У Заповіті Володимира Мономаха (1053–1125), зокрема, говориться: «...всього ж паче убогих не забувайте, поскільки вам по силі своїй можливо годуйте».

Відмінною рисою благодійності цього періоду було «сліпе» роздавання милостині, причому вбогих ні про що не розпитували, навпаки, це заборонялося вченням святих отців (вставка 1.2). Святий Іван Златоустий каже: «...ти не повинен вивідувати у бідних, що вони за люди, тому що приймаєш їх у ім'я Христа».

Вставка 1.2. Повчання митрополита Київського і Галицького Петра Могили (1597–1647). Повідала нам братія святої лаври Печерської Київської, що до архімандрита Єлисея Плетенецького якось прийшов келар і сказав йому, що много-множество хлібів видається на всяк день. Той же подивувався такому спожителю і пішов до келарні подивитися, хто це так багато хлібів поїдає. І побачив багато жебраків там, і ще більше вразився (не тому, що багато їх було, а що здорові й сильні з недужими брали хліб). І почав сам здорових голодних проганяти (повелівав їм не дармового хліба їсти, а працювати). Недужим таки сліпим, кривим і їм подібним повелів дати.

Коли ж повернувся у свою келію, тоді, о чудо! Град такий великий випав, що всі жита монастирські окрест побив і з землею змішав. Нікому ж іншому град той жита не потовк. Побачив це старець-архімандрит і повелів усім, хто просить, дати хліба. І коли супроти того говорив келар: нема цього чи того в келарні, не маю звідки дати, — сказав йому старець: «Давай усім, хто просить: ти не убудеш, обитель же свята ніколи не збідніє».

Звісно, допомога надавалася здебільшого у формі життєво важливих продуктів, тому що грошовий обіг був дуже слабо розвинений. Отже, незважаючи на відсутність будь-якого розслідування щодо злигоднів прохача, милостиня досягала своєї мети. Голодний не брав будівельних матеріалів, а погорілець, якщо не був голодний, не просив хліба. Допомога була різноманітною і відповідала справжній нужді.

Шпиталі в Україні. Зародки перших соціальних служб в Україні висвітлив відомий вітчизняний дослідник С.А. Верхратський у своїй праці, що стала класичною, — «Історія медицини». Тут, як пише автор, не можна обминути братств — релігійно-національної організації українського заможного міщанства, які в XV–XVIII ст. мали важливе значення в житті нашого народу, в його боротьбі проти національного гноблення з боку польських панів, проти спроб окатоличення. В обов'язок їх входили релігійно-благодійні заходи, піклування про те, щоб забезпечити церкву людьми, які могли правити службу, тобто вміли читати і писати, допомога збіднілим та хворим членам своєї парафії тощо. Освіта в братських школах зводилася лише до навчання читати та писати, але для тих часів це справа була велика і важлива.

Щодо цього в Україні в XVI, а особливо в XVII ст., було досягнуто певних успіхів. В опису Павла Алеппського, який з антиохійським патріархом подорожував через Україну до Москви в 1654 р., ми читаємо: «Починаючи з цього міста¹ по всій землі козацькій, в кожному місті, в кожному селі для їх убогих, німечних та сиріт збудовано по краю чи в середині населеного місця будинки, в яких вони мають притулок». Ці примітивні братські притулки, в яких, зрозуміло, ніякого медичного догляду не було, вже в XVI ст. дістають у нас назву шпиталів (від лат. *hospitalis* — гостинний).

При Онуфріївському монастирі братство влаштовує в 1522 р. шпиталь, для якого дістає велику матеріальну допомогу від московського царя Федора Іоановича (1592 р.). В передмістях Львова при українських церквах було відкрито ще чотири невеличкі шпиталі.

Братські шпиталі утримувались коштом парафіян. У містах великі ремісничі цехи утримували свої шпиталі. Менші цехи об'єднувались і мали спільний шпиталь. У деяких містах шпиталі утримували на гроші, що їх одержували за користування міською вагою, за переїзд через мости, переправу поромом. Крім шпиталів, які утримувалися на громадські кошти, були в Україні шпиталі, існування яких забезпечувалося заповідями заможних осіб, які відписували для цього села, млини і навіть шинки.

Про кількість шпиталів в Україні в XVII та XVIII ст. можна скласти уявлення з відомостей ревізьких книг Лівобережної України архіву Мало-

¹ м. Рашків на Дністрі. — авт.

російської колегії. За цими книгами в 1732 р. в Чернігівському полку було 118 шпиталів, Лубенському – 107, Миргородському – 29, Ніжинському – 138, Полтавському – 42, Переяславському – 52. Всі ці шпиталі мали опікувальну мету.

Київське братство було засноване в 1615 р. Воно мало свою школу і шпиталь *«для людей убогих, старих, уломних та духовних, яко і свецких и людей рицерских»*, як відзначається у його засновній грамоті.

Коли Запорізька Січ стає місцем скупчення тисяч людей, коли походи запорізьких козаків почали давати велику кількість поранених, частина з яких залишалась назавжди інвалідами, Січ змушена була звести свій шпиталь при Трахтемирівському монастирі над Дніпром. Завдяки великим коштам, що їх відпускає Січ, цей монастир стає одним з відомих в Україні. Трахтемирівський монастир з козацьким шпиталем не раз грабували й руйнували, але Січ його швидко відбудовувала. Лише в 1678 р. поляки його зруйнували вщент і назавжди.

За постановою військової ради Запорізької Січі вирішено було шпиталь створити при Межигірському монастирі коло Києва. У 1680 р. кошовий Іван Сірко перевів у підлеглість Межигірському монастиреві Самаро-Миколаївський Січовий монастир, який було розташовано на острові між річками Самарою і Самарчиком. При цьому монастирі теж був військовий шпиталь, як і при Лебединському коло Чигирини і Левківському коло Обруча. Монастирі охоче приймали на себе піклування про запорізьких козаків, оскільки мали від цього матеріальний прибуток у вигляді коштовного оздоблення церков і великих внесків.

Під час визвольної війни Січ розподіляла своїх поранених та інвалідів і по інших шпиталях при монастирях та окремих церквах, виділяла на лікування і догляд певні кошти з загальновійськового скарбу. Лікували та доглядали хворих у шпиталях ченці [5].

Державна соціальна підтримка у XVIII–XIX ст. У подальшому, коли розвинувся грошовий обіг, і стало можливим нагромаджувати зібрані пожертви, жебрацтво перетворюється на професійне заняття. З другого боку, смутні часи на теренах Росії й України, утиски народу з боку панивних верств породили велику масу мандрівних нужденних, які втікали від своїх хазяїв-поміщиків, волочилися просторами Російської імперії і жили з жебрацтва та розбоїв.

Таке становище загрожувало громадському спокою та безпеці, й у 1712 р. цар Петро I видає указ, яким забороняє жебрацтво. Здорових працездатних жебраків били нагаями і повертали господарям або віддавали до робітних будинків, а старих та хворих віддавали до богаділень. Немовлят підкинутих матерями, які не могли їх прогодувати, віддавали на виховання до 10 років, а потім – у солдати. Опіку над богадільнями

здійснював Святий Синод та міські магістрати. Безперечно, російський цар скористався з досвіду Західної Європи. Зокрема, в Англії у 1601 р. королева Єлизавета видала «Закон про бідних». Згідно із цим законом опіка бідних покладалася на церковні парафії. Допомога бідним у Сполучених Штатах XVII–XVIII ст. наслідувала головні риси Єлизаветинського закону. Убогі отримували невелику допомогу, але вони мусили терпіти погане ставлення до себе, покарання за найменше порушення правил. Лише у XVIII ст. широко розповсюдились робітні будинки й богадільні. Раніше бідних продавали з аукціону бідлерам, які отримували за догляд певну платню.

За часів Катерини II було встановлено *Приказ общественного призрения* – 1775 р., у віданні якого були народні школи, сирітські будинки, лікарні, аптеки, богадільні, лепрозорії, божевільні, робітні будинки. Наприкінці XVIII ст. складається державна структура соціальної допомоги населенню. В багатьох губерніях запроваджують губернські *прикази общественного призрения* зі своїми закладами підтримки населення, розвивається світське законодавство в галузі суспільної опіки і приватної благодійності. Набуває поширення громадська благодійність. Зокрема, в Україні було відоме *Харьковское общество благотворения* (1812 р.). У 1822–1824 рр. було складено атлас богоугодних закладів та запроваджено норми їх забезпечення.

Подібні інститути суспільної опіки існували в усіх цивілізованих країнах. Проте система соціальної підтримки у XVII–XIX ст. на Заході формувалася відповідно до настроїв індивідуалізму, цілковитої свободи індивідуума і його відповідальності за свої вчинки. Наприкінці XIX ст. було зроблено перші спроби глибше зрозуміти причини соціального зла, а не просто вивчати лише його зовнішні прояви. Початок цьому поклав Чарлз Бут, який керував дослідженням умов життя мешканців Лондона; публікація його доповіді під назвою «Життя і праця людей у Лондоні» (17 томів, 1892–1903 рр.) мала далекосяжний ефект. За його висновками, майже третина лондонського населення жила в бідності і потребувала підтримки з боку суспільства.

Нова історія соціальної підтримки розпочинається у XIX ст., коли розвинулося промислове виробництво, було створено великі підприємства найманої праці. Внаслідок цього суттєво трансформувалася економічна роль сім'ї та її демографічний склад. Сім'я перестає бути виробничим осередком і обмежує свої функції народженням та вихованням дітей і веденням домашнього господарства. Міграція з села до міста стала причиною розпаду багатопокілінної сім'ї. Старше покоління, залишившись окремо від дорослих дітей, потребувало підтримки суспільства, оскільки сім'я перестала виконувати цю функцію.

За таких умов на заміну старій доктрині соціальної підтримки, яка ґрунтувалася на принципах самодопомоги, сімейного забезпечення та доброчинності, почала формуватися нова, що декларувала суспільну відповідальність за індивідуальний добробут. Наприкінці XIX ст. у багатьох європейських країнах вже існували добровільні осередки взаємодопомоги й колективної підтримки безробітних, людей похилого віку, вдів та сиріт. Роль державної влади, яка ще дотримувалася переважно принципів лібералізму та індивідуалізму, обмежувалася законодавчим оформленням наявних організацій та наданням певних видів гарантій і допомоги державним службовцям і окремим групам робітників, професії яких були пов'язані з підвищеним ризиком.

Пріоритет у створенні сучасних систем соціальної підтримки належить Німеччині, де, з одного боку, найбільше розвинулися ідеї соціал-демократії, а з другого — доволі помірковану політику щодо профспілок проводив канцлер Бісмарк, який вважав за необхідне застосувати певні соціальні амортизатори на противагу робітничому рухові. Саме за часів Бісмарка було запроваджено систему соціального страхування для працівників промисловості. Вона включала: допомогу по хворобі (1883 р.), в разі нещасного випадку на виробництві (1884 р.), по інвалідності та за віком (1889 р.).

На початку XX ст. уряди інших європейських країн також зіткнулися з серйозними соціальними проблемами та дедалі більшими вимогами з боку робітничого класу, що змусило їх вдатися до досвіду Німеччини. Згодом деякі уряди майже повністю перебрали на себе відповідальність за певні види соціального забезпечення. Зокрема, з 1919 р. в ангlosаксонських та скандинавських країнах за підтримки держави було запроваджено соціальні (тобто без попередньої сплати внесків) пенсії за віком, сліпим та в деяких випадках іншим інвалідам. Пенсії призначали після прискіпливої перевірки матеріального становища особи, яка претендувала на надання соціальної пенсії.

У США перший закон стосовно пенсійного забезпечення працівників залізниць було прийнято у 1934 р. У 1935 р. Закон про соціальну безпеку (*Social Security Act*) запровадив державну пенсійну систему, джерелом фінансування якої стали внески роботодавців і працівників. Пізніше її було поширено на утриманців, інвалідів та інші групи населення. Прийняття цього закону було наслідком того, що на початку 30-х років 5 млн літніх людей об'єдналися у загальнонаціональні клуби Таундсена, створені Френсісом Таундсеном для підтримки його програми, вимагаючи 200 доларів щомісячної пенсії для кожного працівника у віці понад 60 років. Президент Франклін Рузвельт утворив комісію з питань економічної підтримки, щоб розглянути це питання; вивчивши її рекомендації, Конгрес прийняв згаданий закон.

Глибока економічна криза 1930-х років у країнах Заходу, яка засвідчила неспроможність тогочасних соціальних програм надійно захистити трудящих від зубожіння, прискорила процес формування досконалішої системи соціальної підтримки. Держава відповідними законодавчими актами запроваджує соціальні гарантії для трудящих та їхніх сімей. Крім того, що держава опікується охороною здоров'я та освітою, контролює соціальне страхування й соціальне забезпечення, вона бере на себе певні фінансові зобов'язання щодо соціального забезпечення інвалідів, безробітних та літніх людей.

Період Другої світової війни був ознаменований також створенням нової концепції соціальної підтримки. У 1941 р. у Великобританії було створено Комітет соціального страхування та союзних служб, очолюваний У. Беверіджем. У 1942 р. на замовлення уряду він підготував доповідь «Повна зайнятість у вільному суспільстві». Крім питань боротьби з безробіттям, у доповіді велику увагу було приділено соціальному забезпеченню людей, які втратили заробіток. План соціального забезпечення У. Беверіджа передбачав рівність прав усіх громадян на соціальні виплати, підтримку особи від усіх випадків втрати заробітку, а також однаковий для всіх розмір державних пенсій і допомог. Концепція передбачала також безоплатне медичне обслуговування усіх громадян, матеріальну допомогу сім'ям із дітьми за рахунок держави та її участь у створенні фондів соціального страхування. У роки Другої світової війни в Англії на державному рівні почав здійснюватися принцип «усе найкраще — дітям». Саме цьому завдячує той факт, що по війні здоров'я англійських дітей виявилось кращим, ніж було перед її початком. Протягом 1944–1948 рр. лейбористський уряд втілював ідеї У. Беверіджа в життя через прийняття низки законодавчих актів, які сформували цілісну систему соціальної підтримки, що охоплювала усе населення. Подібні реформи після Другої світової війни відбулися у багатьох західних країнах.

Як і в інших країнах, у Росії появі обов'язкового соціального страхування передувало створення різних страхових кас, взаємних страхових товариств, допоміжних товариств тощо. У 1861 р. було прийнято Закон про «допоміжні товариства» при казенних гірничих заводах. Такі товариства мали на меті матеріальне відшкодування робітникам, які втратили здоров'я на виробництві, та сім'ям у разі втрати годувальника. Ширше принципи соціальної підтримки було застосовано у положенні 1901 р. *«Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утративших трудоспособность на заводских и рудничных работах»*. Надалі, у 1903 р. відповідним законом відшкодування гарантувалося постраждалим від нещасного випадку та у разі смерті їхнім сім'ям на всіх промислових підприємствах. Нарешті, у 1912 р. Третя Державна дума приймає закони «Про забезпечення робітників на випадок хвороби», «Про стра-

хування робітників від нещасних випадків на виробництві», аналогічні тим, що вже існували у Західній Європі. Проте під їхню дію підпадали робітники далеко не усіх галузей і не усіх регіонів країни.

В Україні до 1917 р. провідну роль у соціальному забезпеченні працівників похилого віку відігравали емеритальні, пенсійні та страхові каси, яких станом на 1897 р. діяло більше 200. Практично усі державні службовці були членами якогось виду кас, а великі промислові підприємства мали власні або спільні з іншими емеритальні каси. Емеритальні та страхові пенсійні каси того часу були аналогами сучасних організацій, що здійснюють накопичувальне пенсійне забезпечення і страхування життя своїх учасників [13, с. 32]. Вони найчастіше забезпечували виплати чотирьох видів допомоги і пенсій своїм членам — за вислугу років, по інвалідності, по втраті годувальника, по звільненню або скороченню штатів до вислуги встановленої кількості років (вставка 1.3).

Вставка 1.3. У Статуті Ощадно-емеритальної каси службовців Товариства пароплавання по Дніпру і його притоках зазначено, що капітал ощадно-емеритальної каси утворюється:

- а) з обов'язкових внесків учасників каси в розмірі 5% із щомісяця одержуваного ними жалування;
- б) з обов'язкових внесків Товариства пароплавання по Дніпру і його притоках у розмірі 5% щомісячного жалування, одержуваного учасниками каси;
- в) з обов'язкових внесків у розмірі 10% нагородних, що їх одержують учасники каси;
- г) з добровільних внесків учасників каси у розмірі не більше 20% від одержуваного щомісячного жалування;
- д) із щорічних відрахувань з чистого прибутку по операціях товариства (...) у розмірі 2,5% на утворення особливого капіталу для видачі службовцям допомоги і пенсій, а також із сум відрахувань до цього ж капіталу до моменту створення каси [13, с. 31–32].

Відразу після революції було зроблено спробу запровадити альтернативну програму соціального страхування. Вже 14.11.1917 р. було опубліковано урядове повідомлення з цього питання. У ньому було задекларовано, що робітничо-селянський уряд негайно приступає до видання законів про повне соціальне страхування найманих робітників та незаможних селян. Однак цілісного законодавства про соціальне страхування так і не було прийнято за весь радянський період. Час від часу приймали декрети й постанови з окремих видів соціального страхування і забезпечення.

Згідно з декретом Ради Народних Комісарів «Про соціальне страхування осіб найманої праці» було запроваджено допомоги по безробіттю,

тимчасовій непрацездатності, вагітності й пологах. При народженні дитини передбачалося два види допомоги: на предмети догляду за дитиною та на годування дитини до дев'яти місяців у розмірі 25% середньої заробітної плати. У 1930-ті роки розмір допомог було поставлено в залежність від стажу роботи й членства у профспілці. Службовці отримували допомоги у зниженому розмірі. Дедалі більше уваги приділялось розвитку курортів, санаторіїв, будинків відпочинку, профілакторій, дієтичному харчуванню, дитячим садкам та яслам, молочним кухням. Але слід зазначити, що цими благами могла користуватись дуже незначна частка трудящих (переважно робітники великих промислових підприємств) та партійно-господарська номенклатура.

У 1933 р. питання соціального страхування та усі санаторії й будинки відпочинку передають з відання Народного Комісаріату праці до профспілок (далі – ВЦРПС). Безпосереднє керівництво здійснювали спершу галузеві, а згодом територіальні профспілкові органи. В установах, організаціях та на підприємствах призначали допомоги, контролювали правильність їх надання, забезпечували путівками до санаторіїв та будинків відпочинку профспілкові комітети. На них було покладено також контроль за дотриманням техніки безпеки, охорони та гігієни праці.

Таким чином, на профспілки було покладено виконання певних функцій держави, що призвело до зрощення їх із державою і втрати незалежності. Тим самим профспілки із захисників інтересів трудящих перетворилися на знаряддя державної влади. У цих умовах, за мовчазної згоди профспілок, а подекуди з їхньої ініціативи, запроваджували нічим не виправдані обмеження у соціальному забезпеченні трудящих. Як приклад можна назвати постанову Раднаркому СРСР, ЦК ВКП(б) і ВЦРПС від 28.12.1938 р. «Про заходи щодо впорядкування трудової дисципліни та боротьби із зловживаннями у цій справі». Документ визначав новий розмір допомоги по тимчасовій непрацездатності зі зменшенням її нижньої межі до 50% заробітку. Скоротилася тривалість відпустки по вагітності й пологах до 35 днів до пологів і 28 днів після пологів проти раніше встановлених загальних 112 днів. Працівники, які залишили роботу за власним бажанням чи були звільнені за порушення трудової дисципліни, отримували право на допомогу по тимчасовій непрацездатності лише після 6 місяців роботи на новому місці.

У 1938 р. бюджет соціального страхування, який раніше затверджували окремо, було включено до складу єдиного державного бюджету СРСР. Відтоді соціальне страхування дедалі більше втрачає свій страховий характер і трансформується у соціальне забезпечення – інструмент розподілу коштів державного бюджету на соціальні потреби за залишковим принципом.

У повоєнний період було збільшено розмір і тривалість надання окремих видів допомог по соціальному страхуванню. Тривалість відпустки по вагітності й пологах знову збільшується до 112 календарних днів. Передбачались державні одноразові грошові допомоги при народженні дитини та щомісячні допомоги сім'ям із чотирма і більше дітьми. Одиноким матерям виплачували щомісячну грошову допомогу у розмірі близько 20% середньомісячної заробітної плати до досягнення дитиною 16 років.

Значно зросла кількість лікувально-оздоровчих закладів — у 5 разів за період 1945–1960 рр. Тоді ж на великих підприємствах з'явилися перші санаторії-профілакторії, де працівники отримували санаторне лікування без відриву від виробництва. Путівки до санаторіїв за рахунок коштів соціального страхування надавали або безоплатно (20% від загальної кількості), або за 30% вартості. Проте на усі ці блага могли розраховувати лише міські мешканці, тобто меншість населення країни. Відсоток міського населення України становив: у 1939 р. — 33,5%, у 1959 р. — 45,8%. Селяни надалі залишалися найбільш експлуатованими і позбавленими таких повсякденних речей, як лікарняні листки або пенсії, оскільки не були охоплені соціальним страхуванням.

Нарешті, у 1964 р. право на державне соціальне страхування отримали провідні колгоспні кадри: голови колгоспів, спеціалісти й механізатори. Водночас було створено окрему систему пенсійного забезпечення колгоспників і запроваджено допомоги по вагітності й пологах для колгоспниць. Пенсії й допомоги надавали за рахунок спеціального фонду, який формувався з коштів колгоспів і державного бюджету. Проте розмір пенсії був значно нижчий, ніж у робітників та службовців.

У 1970 р. на підставі рішення Третього Всесоюзного з'їзду колгоспників запроваджено систему соціального страхування членів колгоспів, що було оформлено постановою Ради Міністрів СРСР та ВЦРПС від 27.03.1970 р. Ця система була побудована на принципах державного соціального страхування, але мала низку особливостей щодо видів та норм забезпечення, порядку нарахування й виплати допомог тощо.

«Окрема» колгоспна система проіснувала аж до 1991 р., коли вона була об'єднана з державною, а колгоспників повністю прирівняли до робітників і службовців щодо соціального забезпечення.

Протягом 1980-х років запроваджено низку заходів щодо посилення державної допомоги сім'ям з дітьми, зокрема допомога для малозабезпечених сімей. Матері, які працюють або навчаються, отримують частково оплачувану відпустку по догляду за дитиною до досягнення нею одного року, а пізніше — до півтора року. Збільшено тривалість допологової відпустки до 70 днів, а тривалість виплати допомог по догляду за хворою

дитиною — до 14 днів. Запроваджено допомогу по тимчасовій непрацездатності на весь період санаторного лікування дитини-інваліда у віці до 16 років.

Слід зазначити, що, незважаючи на нерівність у доступі до благ, які надавала система соціальної підтримки радянського періоду та інші її вади, загалом вона створювала й стабільно реалізовувала на практиці основні соціальні гарантії.

Перехід до ринкових умов господарювання після здобуття Україною незалежності вимагав принципово інших підходів до організації системи соціального захисту, які забезпечили б його сумісність з принципами ринкової економіки. Передусім треба було відмовитися від характерної для радянського ладу зрівнялівки у формуванні доходів населення, що породжувала утриманські настрої та послаблювала стимули до праці. Одночасно необхідно було захистити вразливі групи населення, які не можуть нарівні з іншими конкурувати у ринковому середовищі. Вже у 1991 р. було прийнято закони про зайнятість населення та про основи соціальної захищеності інвалідів.

Початок більш послідовного реформування системи соціального захисту було покладено 21.12.1993 р., коли Верховна Рада України схвалила концепцію соціального забезпечення населення України. Головним інститутом соціального захисту населення у цьому документі було визначено соціальне страхування, яке є джерелом матеріального забезпечення громадян у разі безробіття, захворювання, нещасного випадку, а також у старості.

За двадцять років, що минули від початку реформування системи соціального захисту, створено струнку систему загальнообов'язкового державного соціального страхування, вмонтовану у ринкове середовище, яка покриває усі ризики, пов'язані з втратою доходу від трудової діяльності, зокрема пенсійне страхування. Водночас набули розвитку і нестрахові форми підтримки населення — допомоги малозабезпеченим, сім'ям з дітьми, соціальне обслуговування людей похилого віку тощо.

Однак і нині в Україні у широких масштабах існують рудиментні неринкові механізми соціальної підтримки — розгалужена система безадресних натуральних пільг, яка є соціально несправедливою і фінансово необґрунтованою. Незважаючи на те, що Уряд затвердив «Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню» ще у березні 2002 р., досі не вирішено її основні завдання:

- створення єдиного реєстру пільговиків;
- забезпечення контролю за бюджетними видатками соціального спрямування;

- поступове переведення пільг в категорію адресних грошових виплат.

Для успішного реформування системи соціального захисту на ринкових засадах потрібні передусім політична воля та підтримка урядових заходів широкими верствами населення.

1.2. Державний патерналізм і утриманські настрої в суспільстві: історичні витоки та ризики для сучасного розвитку

Патерналізм є формою стосунків держави та суспільства, що характеризується «батьківською» опікою влади над народом та відповідними очікуваннями населення щодо державної опіки. Прояви патерналізму тією або іншою мірою притаманні будь-якій державі, а без певної державної опіки не може існувати будь-яке цивілізоване суспільство. Природними функціями сучасної держави є перерозподіл доходів, соціальна підтримка вразливих верств, забезпечення безпеки громадян тощо. За великим рахунком, патерналізм і є основою соціальної держави. Сучасні автори наголошують на існуванні «нового» патерналізму, характерного для високорозвиненого капіталістичного суспільства: «Його основними характеристиками є: акцент на сприятливих можливостях, панування меритократичного суспільства; наголос на найбільш можливій трудовій зайнятості членів суспільства за рахунок здійснення нового менеджериалізму та нового менеджменту людських ресурсів; впровадження стратифікованої системи при здійсненні державної соціальної політики із підтримування добробуту, за якої фаворитами є ті, хто працює; активізація ролі людського і соціального капіталів, у т. ч. різноманітних громадянських ініціатив, що розвиваються за умов глобалізації; проведення групового страхування на базі публічного / індивідуального партнерства; запровадження державної політики щодо якомога повнішого соціального залучення та втягнення бідних, девіантних тощо» [19].

Історія свідчить про існування досить різноманітних форм патерналізму на різних стадіях розвитку суспільства. На думку багатьох дослідників, патерналізм як батьківська опіка витікає із традицій общинності, притаманної селянському патріархальному укладу та характеру організації землеробської праці, який на території сучасної України виник ще за часів Київської Русі (вставка 1.4).

Вставка 1.4. Община (громада) — самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Виділяють дві основні форми О. — первісну та селянську (останню звичайно ще називають сусідською, сільською, землеробською). Українцям була відома саме селянська, переважно землеробська О. Учаси Київської Русі вона задується під назвами верв, мир, село. В українських письмових джерелах XIV—XV ст. селянська О. вже відома як громада. Подальша доля селянської О. на Україні складалася у тих чи інших регіонах дещо по-різному, але в основних своїх рисах вона зберігалася майже до кінця XVIII ст. Громади мали власні органи самоврядування — громадський сход, виборну сільську старшину — отамана, пізніше війта. У всіх ділянках свого життя громада спиралася на звичаєве право з його традиційними формами судочинства та общинну мораль з її опорою на звичаї предків. Приблизно до кінця XVI ст. громада складалася в основному з певної групи дворич (на Лівобережному Поліссі до середини XVIII ст. — сябрин), які утворилися внаслідок розкладу великих патріархальних сімей (сімейних общин). У цілому її характер визначали індивідуальні господарства малих сімей. Наслідком станової диференціації стало утворення окремих О. — підлеглих селян, селян вільних військових сіл, козаків тощо. Кожна з них обстоювала власні інтереси, але у багатьох випадках громади діяли разом. Громади не тільки колективно володіли та користувалися землею, а й могли продавати, дарувати її, здавати в оренду, регулювати її експлуатацію, захищати недоторканість. Усе, що стосувалося земель громади, робилося виключно з її відома та дозволу. Громади активно протистояли обмеженню прав своїх членів — від колективних скарг у вищі органи влади і колективних молебнів до відмови від податків чи виконання повинностей та збройної боротьби [6].

Громада давала змогу спільно розв'язувати будь-які питання та полегшувала владі управління людьми, накладаючи колективну відповідальність за податки та видачу злочинців на всю громаду. Багатовіковий громадський колективізм виробляв звичку підпорядкування думок, волі та дій окремої людини вимогам громади. Групова відповідальність знімала проблему індивідуальної ініціативи та відповідальності, оскільки розчиняючись у колективі особистість втрачає відповідальність за свою поведінку та особистий вибір. «Головною суспільною функцією громади як з'єданого і запрограмованого у діяльності звичаєвими правовими нормами організму було оберігання інтересів усіх і кожного зі своїх членів від можливих внутрішніх і зовнішніх небезпек кримінального, морального, стихійного, економічного і політичного характеру» [11]. Таким чином, основними соціальними осередками суспільства були громада та патріархальна родина, з неухильним авторитетом її голови. Православ'я підтримувало ці стосунки авторитетом церкви.

Наприкінці XVIII ст. традиційна система селянського самоврядування у східних і західних регіонах України зазнала істотних обмежень. Це зумовлювалось поширенням Катериною II російського кріпосного

законодавства і на Україну, а також поділом Польщі, що призвело до заміни польської феодальної системи адміністративного управління на західноукраїнських землях – австрійською, на Східному Поділлі та північній Волині – російською системою. Незважаючи на це, сільська громада продовжувала діяти. До столипінської аграрної реформи в Україні панували общинне землекористування і відповідно – общинний менталітет. У 1887 р. в окремих губерніях відсоток общинних господарств був таким: Катеринославська – 98%; Харківська – 94,2; Херсонська – 93,8; Таврійська – 87,8; Чернігівська – 52,2; Волинська – 20,9; Київська – 16,9; Полтавська – 12,5; Подільська – 5,9% [3].

Російське самодержавство закріпило традиційні патріархальні стосунки на рівні держави: народ мав вірити у царя так, як він вірив і у бога. Таким чином, патерналізм став культурним архетипом, закріпленим у культурі, ментальності населення та у стосунках із владою. Хоча надмірна жорстокість та несправедливість кріпосних відносин, позбавлення селян особистої волі та будь-яких громадянських прав зовсім не відповідала таким ознакам патерналізму, як державна опіка правителів над народом та безмежна любов народу до правителя.

Наприкінці XIX – початку XX ст. розпочалися значні соціальні та економічні трансформації, які не могли не викликати змін у стосунках народ–влада. Столипінська аграрна реформа була спрямована на створення умов для прискореного розвитку капіталізму на селі через виділення селянських відрубів і хутірського землеволодіння. У перспективі вона мала б призвести до руйнування традиційної селянської громади. Проте реформа 1906 р. не була цілком втілена в життя. Впродовж 1907–1911 рр. в Україні вийшло на хутори і відруби 226 тис. господарств. Вони мали 1800 тис. десятин землі. У відсотках це становило: в Катеринославській губернії – близько 25%, Херсонській і Харківській – 20, на Полтавщині й Волині – дещо більше 11, Київщині – до 10, а на Чернігівщині й Поділлі – майже 5%. Селяни у господарському і побутовому сенсі продовжували перебувати здебільшого у великій залежності від неписаних законів і звичаїв громади [11].

Індустріалізація економіки, що відбувалась наприкінці XIX ст. поряд із технічним прогресом, привносила нові риси у соціальні стосунки, пов'язані, зокрема, із процесами урбанізації, призводила до змін у структурі суспільства. Відбувався масовий перехід колишніх селян в інші соціальні групи: ремісників та робітників. Суспільні стосунки кінця XIX та початку XX ст. характеризувалися гострими соціальними протиріччями, жорсткою експлуатацією трудящих, національним пригніченням у поєднанні з деспотичним правлінням царизму, відсутністю представничих органів влади та абсолютною незабезпеченістю громадянських прав. З боку населення все це викликало невдоволення та протест, відносини

«державна—народ» набували конфліктного характеру, який загрожував неминучим «вибухом». Незважаючи на дестабілізацію суспільних відносин, Російська імперія того часу залишається самодержавною, абсолютистською державою, з традиційною патерналістською основою суспільних відносин (вставка 1.5).

Вставка 1.5. *Новий монарх Микола II, вступаючи на престол у 1894 р., заявляв: «Мне известно, что в последнее время слышались в некоторых земских собраниях голоса людей, увлекавшихся бессмысленными мечтаниями об участии представителей земства в делах внутреннего управления. Пусть все знают, что я, посвящая все свои силы благу народному, буду охранять начало самодержавия так же твёрдо и неуклонно, как охранял его мой незабвенный, покойный родитель» [17, с. 1].*

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

Революція 1917 р. зруйнувала монархію, трансформувались взаємовідносини держава—народ, патерналізм, озброєний гаслом «диктатури пролетаріату», набув іншого характеру, адаптувавшись до нових умов. У країні сформувався авторитарний, а надалі і тоталітарний характер політичного режиму, а соціальний патерналізм став його безперечною частиною. Однією з умов існування патерналізму був притаманний суспільству колективізм. Особливого значення набували такі риси патернальної держави, як наявність єдиної комуністичної ідеї та здатність до мобілізаційного розвитку.

Державний патерналізм того часу проявився у наданні безоплатних освіти, охорони здоров'я, житла; забезпеченні низьких тарифів на житлово-комунальні послуги та державному регулюванні цін майже на всі споживчі товари. Населенню було гарантовано повну зайнятість. Соціальна підтримка набула форми соціального забезпечення, єдиним суб'єктом якого щодо захисту від будь-яких соціальних ризиків стала держава. «Соціальне забезпечення» цілком віддзеркалювало ідеологію державного патерналізму та було орієнтовано на суцільне всеохоплююче піклування. Державне соціальне забезпечення базувалося на принципах соціалістичного суспільного розподілу та здійснювалось із центральних фондів. Воно складалося із пенсійного забезпечення, соціального страхування та соціального обслуговування. Організаційно діяльність забезпечували органи соціального забезпечення.

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

Руйнація «культу особистості» дещо послабила жорсткість відносин влада—народ, проте залишила патерналістські риси, патерналізм брежнєвського періоду був набагато м'якшим. Соціальна політика Радянського Союзу в той час орієнтувалася на підтримання стабільного, достатньо однорідного і відносно невисокого рівня життя. Це досягалося регулюванням заробітної плати, фіксуванням цін на товари народного споживання тощо. Забезпечення соціальної рівності та економічної однорідності суспільства було одним з головних завдань держави. Заради цього влада вводила достатньо жорсткі заборони щодо економічної самодіяльності та товарно-грошових відносин. Набуття основних життєвих благ відбувалося у формі державної благодії, як винагорода за дотримання формальних правил (обов'язкова зайнятість, тривалий стаж роботи на одному місці тощо).

Незважаючи на створену систему соціальних благ, вона, на жаль, не була підкріплена відповідальністю громадян за свій добробут. Система розподілу за працею не створювала стимулів для цього, оскільки жорстко було обмежено обсяг фонду заробітної плати, суворо регламентовано її рівень та структура. Практично не можна було реалізувати власні зусилля для значної зміни свого матеріального стану, оскільки був роз'єднаний зв'язок між винагородою та отриманням благ. Така ситуація провокувала завищений попит до держави з боку населення і формування утриманства як типу поведінки та економічного феномену.

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

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

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

Відбулись значні трансформації культурних цінностей: замість закритого типу культури радянського періоду формується більш відкритий тип, який характеризується позитивним сприйняттям світового досвіду та зростанням відчуття залученості до глобального процесу розвитку.

Проте, незважаючи на значні зміни у сучасних суспільних відносинах, поряд із залишками елементів старої (радянської) системи стосунків залишається і значна частка патерналізму. Зокрема, у системі соціальної підтримки досі наявний цілий комплекс державних допомог, пільг та послуг, які надають за категорійним принципом, без урахування ступеня та факту нужденності. Державна соціальна допомога в основному обмежується виплатами, без застосування активних механізмів виходу із проблемної ситуації, що призводить до зниження соціальної та економічної активності громадян і поширення утриманських настанов та патерналістських очікувань. Про поширення утриманських настроїв красномовно свідчить багатократне зростання кількості «одиноких матерів», які претендують на отримання допомоги, та розширення контингентів пільговиків. Про низьку активність щодо пошуку виходу зі стану нужденності свідчить значна тривалість перебування у програмах соціальної допомоги. Серед отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям 67,8% є довготривалими учасниками програми (середній термін перебування у програмі складає 25 місяців); серед учасників програми соціальної допомоги одиноким батькам 84% є довготривалими (середній термін перебування — 5 років); серед учасників програми житлових субсидій майже 90% є довготривалими отримувачами.

Безумовно, поширенню очікувань державної соціальної допомоги сприяє збереження доволі високого рівня бідності серед сімей з дітьми, і особливо страждають сім'ї з дітьми до 3-х років та багатодітні. При цьому заробітна плата далеко не завжди гарантує захист від бідності: сьогодні рівень бідності серед сімей, де всі дорослі працюють, становить понад 20% і цей рівень не на багато відрізняється від загального значення по Україні (24%). Отже, цілком зрозуміло, що занижений рівень оплати праці не сприяє економічній активності, і тому ми спостерігаємо значне поширення утриманських настанов та низьку активність нужденних щодо пошуку шляхів для виходу із скрутного становища власними силами.

Від радянського періоду також залишається відчуженість населення від прийняття та сприйняття державних політичних рішень, високий рівень недовіри до майже всіх суспільних інституцій, слабка підприємницька активність населення.

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

Дані обстеження, яке провів у 2013 р. Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка, свідчать про певну зміну цінностей в українському суспільстві: «при достатньо високому попиту на патерналізм, спостерігається зростання кількості тих, хто вважає, що держава має створити умови для того, щоб громадяни самі собі забезпечили гідний рівень життя» [1]. Цю думку сьогодні підтримує 68,8% респондентів, а серед молоді навіть 73,6—76,4%. Разом з тим 28% опитаних вважає, що держава має забезпечити громадянам прийнятний рівень життя, нехай навіть не дуже високий, але всім. Кількість прихильників цієї точки зору зростає у віковій категорії «60 років і старше» до 45,4%.

Все ще значні патерналістські настанови населення активно використовують у виборчому процесі претенденти на владу. Як виявилось, найбільші шанси на виграш мають ті, хто зможе переконаливіше пообіцяти підвищення пенсій, соціальних виплат і зарплат. Навіть визнаючи пагубність надмірного патерналізму для розвитку держави, вони не в змозі відмовитись від використання таких настанов для отримання більшості голосів на виборах.

За період незалежності населення значною мірою зберегло високий рівень очікувань державної підтримки, але такі настанови поєднуються із зростанням суспільної недовіри, і перш за все — недовіри до інститутів влади. Якщо середній бал довіри родичам складає 4,6, сусідам, колегам і духовенству коливається у межах 3,3—3,5, то рівень довіри міліції, прокуратурі та судам становить лише 2,3 бали, Верховній Раді — 2,4, Уряду — 2,6, Президентів (Янукович, 2010 р.) — 2,9. Близько половини респондентів вважають найбезпечнішою життєвою стратегією «нікому не довіряти». Також у суспільній атмосфері панують негативні оцінки стану і перспектив розвитку як окремих громадян, соціальних груп, так і суспільства в цілому.

Своєрідним індикатором патерналістської налаштованості населення може бути ставлення до можливості відкриття та ведення свого бізнесу

су, а також стан розвитку бізнесу та підприємництва у країні. Підприємці, як правило, це особи, схильні до незалежності, ризику, активного пошуку ідей. На думку одного з найвидатніших економістів ХХ ст. Й. Шумпетера, клас підприємців являє собою потужну соціальну силу, здатну приводити у рух інвестиційний цикл, дає змогу досягати вершин технічного прогресу, відроджувати зруйновану економіку [9].

За результатами моніторингових опитувань населення України, які проводять Центр «Соціальний моніторинг» та Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка спільно з відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України [15], за індексом сприяння бізнесу у 2012 р. Україна залишалася серед 20% найменш успішних країн світу (найнижче місце серед усіх європейських країн). Протягом року країна помітно погіршила позиції в питаннях реєстрації власності, закриття бізнесу, сплати податків та отримання дозволів. За індексом економічної свободи 2012 р. Україна опинилася на останньому місці серед європейських країн і у двадцятці країн з найгіршими рейтинговими показниками згідно із загальними оцінками. За результатами моніторингу Інституту соціології НАН України, за період 1992–2012 рр. зросла частка респондентів, які зовсім не схвалюють або скоріше не схвалюють розвиток приватного підприємництва в Україні, і на противагу — зменшилась частка тих, хто цілком схвалює це явище (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

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

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

Джерело: за результатами моніторингу Інституту соціології НАН України.

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

Щодо участі держави в управлінні економікою – прихильниками її мінімізації виявилось близько 6,1% респондентів, а повернення до планової економіки на основі повного державного обліку і контролю – 33,4%, при чому ця частка порівняно з 2002 р. зросла на 4 пункти.

Про ностальгічні настрої та збереження міфів «радянського благополуччя» свідчать відповіді респондентів на запитання щодо ставлення до розпаду СРСР (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

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

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

Джерело: за результатами моніторингу Інституту соціології НАН України.

Отже, патерналізм є неодмінною характеристикою взаємовідносин «держава—народ». Однак його прояви, характер та наслідки є досить різноманітними для різних історичних періодів та різних народів: від жорстких та деспотичних форм, які вкрай обмежують права людини, до ліберальних форм обмеженого втручання держави в економіку та людське життя. Найбільш негативними наслідками надмірної опіки держави на сучасному етапі розвитку є завищений попит населення на державну підтримку, формування споживацьких настанов, втрата економічної та соціальної активності, здатності приймати рішення та відповідати за них, формування соціального утриманства, яке є джерелом поширення і «консервації» бідності. Для протидії поширенню утриманських настанов мають будуватись нові сучасні форми відносин влади та суспільства, орієнтованих на створення умов для розвитку, а не виключно на пасивну підтримку і жорсткий розподіл благ. Для цього необхідний постійний пошук балансу щодо міри державної опіки та державного втручання. Сучасна ситуація в Україні потребує перенесення акцентів соціальної політики на активні форми соціальної підтримки, модернізацію системи освіти, яка має стати ефективним соціальним ліфтом для людини; створення умов для розвитку підприємницької активності, забез-

печення умов для гідної праці, поширення механізмів соціального партнерства, та, в решті-решт — проведення політики щодо викорінення психології утриманства, відновлення суспільної довіри, соціальної активності та відповідальності.

1.3. Взаємодія держави і суспільства у забезпеченні гендерної рівності

Забезпечення гендерної рівності є важливою складовою сучасної соціальної політики будь-якої держави, оскільки рівність прав та можливостей жінок і чоловіків — важлива умова досягнення більшої справедливості у суспільстві, що формує передумови високого рівня людського розвитку, визначає особливості відтворення населення та перебігу демографічних процесів у країні. Відсутність цілеспрямованої державної політики сприяння гендерній рівності призводить до посилення соціально-економічної диференціації населення залежно від статі, невідповідності фактичних можливостей жінок та чоловіків декларованій рівності та настановам демократичного суспільства. Понад те, наявність гендерної нерівності сповільнює темпи економічного зростання, послаблює систему державного управління та знижує ефективність стратегій розвитку.

Упродовж всієї історії людства підходи до розуміння соціальних ролей жінок і чоловіків зазнавали змін, що виражалися у відповідних трансформаціях державної політики, переосмисленні її пріоритетів та завдань. Більш того, змінювалися й особливості взаємодії держави та громадських інститутів у реалізації гендерної політики, оновлювалось розуміння їх ролі у формуванні суспільної думки та впровадженні нових механізмів вирішення гендерних проблем.

Патріархальний устрій переважної більшості традиційних суспільств передбачав, що жінки та чоловіки виконують різні соціальні функції; відповідно, за ними закріплювалися й різні права та обов'язки. Як правило, жінки перебували у залежному становищі в родині, тому їх майнові та громадянські права були суттєво обмежені, а прерогативою їх самореалізації залишалася сфера сімейного життя. Історичною передумовою виникнення і розвитку ідеологічних течій, спрямованих на підвищення соціального статусу та ролі жінок у суспільстві, став розвиток жіночих рухів у другій половині XIX ст., національні особливості яких визначалися потенціалом соціально-культурного середовища, характером політичної системи країни, специфікою її історичного розвитку. Цей процес активізувався з загальною емансипацією жінок, підвищенням рівня їх освіти та професіоналізму, освоєнням політичної свободи та розширенням можливостей самореалізації поза сімейним життям.

Теоретичні засади фемінізму як суспільної течії були сформульовані А. Адамс та М. Волстонкрафт на початку ХХ ст. Наголошуючи, що жінки та чоловіки є однаковою мірою раціональними істотами, які рівні за інтелектуальними здібностями, суфражистки (від англ. *suffrage* – виборче право) відстоювали права жінок брати участь в суспільному житті на рівні з чоловіками, зокрема здобувати освіту, працювати, обирати представницькі органи влади тощо. В результаті масового руху за розширення виборчих прав жінок, що підтримувався як жінками, так і чоловіками різних політичних поглядів, основні їх положення були закріплені в міжнародному праві в середині ХХ ст. (вставка 1.6).

Вставка 1.6. *Першими виборчі права отримали жінки в Новій Зеландії (1893 р.) та Австралії (1902 р.), пізніше – у цілому ряді європейських країн (Фінляндія – 1906 р., Норвегія – 1913 р., Данія та Ісландія – 1915 р., Росія – 1918 р.). У 1919 р. право брати участь у виборах отримали жінки Німеччини, Нідерландів, Швеції та Бельгії, в 1920 р. – США, Австрії та Угорщини, в 1928 р. – Великобританії. Значно пізніше відповідні права були надані жінкам у Франції (1944 р.), Італії (1945 р.) та Греції (1952 р.). Лише в 1971 р. виборчі права отримали жінки в Швейцарії, в 1974 р. – в Португалії, в 1984 р. – в Ліхтенштейні.*

Серед останніх країн світу, що надали жінкам виборчі права – Кувейт (2005 р.), ОАЕ (2006 р.) та Саудівська Аравія, де це рішення було ухвалено лише в 2011 р.

В історії України утвердження прав жінок також має довгу традицію, оскільки ідеї емансипації жінки почали розвиватись тут ще в 1830–1840-х роках. Провідними громадськими діячами України, серед яких чільне місце посідали жінки – Леся Українка, Наталія Кобринська, Ольга Кобилянська, обговорювалась потреба зародження нової жіночої свідомості, тобто розвитку у жінці не тільки «приємних талантів», а і збагачення її розуму, моральних цінностей. За визначенням М. Богачевської-Хом'як [25, р. 21], вітчизняні особливості становлення жіночого руху дають підстави характеризувати його як прагматичний (практичний) фемінізм, що ґрунтувався на ідеї національно-визвольного поступу, культурно-освітній і громадсько-політичній діяльності жінок, які прагнули підвищити свій суспільний статус, проте не приділяли уваги питанню зміни традиційних гендерних стереотипів та соціальних умов.

Основи першої моделі гендерної рівності були сформульовані К. Марксом, Ф. Енгельсом та В. Леніним і впроваджені за часів становлення Радянського Союзу. В її основі лежала ідея необхідності «звільнення жінки» від домашньої експлуатації, наближення до становища чоловіка в сфері зайнятості. Класики відзначали, що «насамперед для

звільнення жінки необхідно повернення всієї жіночої статі до суспільної праці, а індивідуальна сім'я має перестати бути основним господарським осередком суспільства» [24, с. 26]. У рамках марксистського фемінізму стверджувалося, що пригнічення жінки є рисою класового суспільства, а жіноче питання породжене соціально-економічним розвитком, точніше, розвитком капіталістичного господарства, яке втягнуло у виробничий процес жінку. Прихід жінки на виробництво — явище позитивне, оскільки дає можливість їй позбавитись економічної залежності від чоловіка. Але на початкових етапах капіталістичних відносин жінка піддається експлуатації як наймана робітниця, тому її визволення пов'язане з пролетаріатом, а «жіноче питання» є лише однією з форм класової боротьби.

Можна виділити три основні методи реалізації цієї моделі:

1) законодавче оформлення рівності між статями в сфері зайнятості. Зокрема, рядом законодавчих актів 1917–1918 рр. радянська влада повністю зрівняла жінку з чоловіком в трудовому праві, правах цивільних, родинно-шлюбних, у сфері освіти. У 1917 р. Постановою Радянського Уряду затверджено рівність оплати чоловікам і жінкам за рівну працю, а в 1928 р. Постановою ЦК ВКП(б) визначено 10–20% квоти для жінок-комуністок при висуванні на самостійну керівну роботу. Нарешті, в 1936 р. Конституція СРСР законодавчо закріпила рівність прав чоловіків і жінок у всіх сферах життєдіяльності, проголосивши, що «...жінці в СРСР надаються рівні права з чоловіком у всіх сферах господарського, державного, культурного і суспільно-політичного життя»;

2) ліквідація економічної (а багато в чому і виховної) функції сім'ї, повне звільнення жінок від домашньої роботи шляхом передачі всіх сімейно-побутових обов'язків жінки суспільному виробництву. Важливими напрямками державної політики того часу був цілеспрямований розвиток мережі громадського харчування, побутових послуг, дошкільних дитячих закладів та інших об'єктів інфраструктури. Так, якщо у 1914 р. в постійних дитячих садах і яслах перебувало 4,5 тис. дітей, то в 1971 р. — вже 9,5 млн дітей;

3) максимальне залучення жінок до суспільного виробництва та створення сприятливих умов для поєднання економічної активності та материнства. Передбачалося, що в сфері професійної зайнятості чоловіки і жінки мають рівні права, однак, у періоди, пов'язані з народженням дітей, жінкам мають надаватися певні пільги² (зокрема, в 1956 р. відпустку по вагітності і пологах було збільшено з 77 до 112 днів). Поряд з цим,

² З метою реалізації цього напрямку було прийнято постанову Раднаркому «Про відпустки», у якому жінкам давалося право на звільнення від роботи з вагітності та пологів протягом 16 тижнів із виплатою допомоги в розмірі повного заробітку (на той час — найбільш тривала відпустка в світі).

пенсії за віком надавали жінкам на 5 років раніше чоловіків і при меншому (на 5 років) стажі роботи (багатодітні матері користувалися додатковими пільгами з пенсійного забезпечення).

Завдяки розвитку нових виробничих стосунків, індустріалізації країни та колективізації сільського господарства, застосування жіночої праці в народному господарстві СРСР зростало прискореними темпами; основна маса жінок увійшла до виробництва в роки першої п'ятирічки та за перші роки другої п'ятирічки. Так, за 7 років з початку першої п'ятирічки (1929–1936 рр.) чисельність жінок серед робітників та службовців у всіх галузях народного господарства Союзу зросла більше, ніж на 5 мільйонів. За цей період до великої промисловості було втягнуто 2 млн жінок, у будівництво – близько 350 тис., у торгівлю та громадське харчування – 650 тис. жінок; близько мільйона жінок поповнили кадри працівників систем просвіти та охорони здоров'я, близько 300 тис. влилися до радянського апарату, господарських та громадських установ.

Майже у всіх галузях народного господарства жіночі кадри зростали більш прискореними темпами, ніж чоловічі. У період першої та другої п'ятирічок жінки освоїли ряд нових виробництв і професій у тих галузях, які раніше вважалися чоловічими. За даними радянської статистики, в дореволюційній Росії серед усіх жінок, які працювали за наймом, 55% працювали в якості домашньої прислуги у поміщиків і чиновників, 25% – батрачками у кулаків та поміщиків і лише 13% жінок працювали на підприємствах та будівництві, 4% – в установах просвітництва та охорони здоров'я [8, с. 12]. Проте за роки перших п'ятирічок відбулися значні зміни в структурі жіночої зайнятості. Якщо порівняння питомої ваги жінок серед зайнятих в галузях з домінуючою жіночою працею за період 1929–1936 рр. не виявляє суттєвих зрушень (наприклад, у складі працівників просвіти частка жінок за цей період зросла з 53,6 до 55,9%, серед працівників охорони здоров'я – з 64,6 до 72%). Значно більш різкі зміни відбуваються у складі зайнятих в галузях з домінуючою чоловічою зайнятістю: на будівництві питома вага жінок за період двох п'ятирічок зросла майже в три рази (з 7% в 1929 р. до 19,1% в 1936 р.); подвоїлась частка зайнятих жінок на транспорті (з 8 до 17,5%); в 1,5–2 рази зросла відносна чисельність жінок у адміністративно-господарських установах (19 і 30,5%), в торгівлі (15,5 і 31,8%) та в громадському харчуванні (46,4 і 63,3%).

Починаючи з 1970-х років, жінки становили більше половини чисельності робітників і службовців, зайнятих в народному господарстві країни (табл. 1.3), тоді як у 1928 р. їх частка сягала лише 24%. Серед фахівців з вищою і середньою спеціальною освітою було 58% жінок (з вищою освітою 52%, з середньою спеціальною освітою – 63%), причому кількість їх зросла порівняно з 1928 р. у 58 разів. Жінки становили також

31% інженерів, 38% техніків, 72% лікарів (до революції 10%), 69% педагогів і культурно-просвітницьких працівників, 39% науковців.

Таблиця 1.3

Середньорічна чисельність жінок у галузях народного господарства СРСР, тис. осіб

	1940	1960	1970	1980	1987
Середньорічна чисельність жінок серед робітників та службовців	13190	29250	45800	57569	60054
з них зайняті в:					
торгівлі, громадському харчуванні, постачанні, збуті, заготівлях	1491	3098	5679	7410	7809
охороні здоров'я	1146	2951	4309	5132	5748
народній освіті	1650	3016	5271	6798	7851
культури та мистецтві		452	745	1164	1304
науці та науковому обслуговуванні	154	654	1410	2239	2263
кредитуванні та державному страхуванні	109	181	302	545	584
апараті органів управління	625	630	1067	1463	1248
Середньорічна чисельність жінок-кол-госпниць	14627	11273	8274	6248	5249

Джерело: [20, с. 107].

Найвищі рівні залучення жінок до зайнятості в народному господарстві спостерігалися в республіках європейської частини СРСР, у т. ч. — в Українській РСР, де частка жінок серед робітників та службовців становила 52% протягом 1980-х років (додаток 1.1). Поряд з цим, з особливо великими труднощами стикалася державна політика зайнятості в боротьбі за розкріпачення жінок Радянського Сходу, з його одвічними традиціями пригніченого становища жінки.

Потребуючи значних трудових ресурсів, уряд СРСР заохочував громадян не лише до здобуття освіти та укладання шлюбів, а й працевлаштування. Значну увагу приділяли забезпеченню зайнятості як обов'язку та права на працю для жінок і чоловіків. При цьому послуги системи соціального забезпечення не надавались безпосередньо членам родини, а були прив'язані до місця роботи. Це зумовило високий рівень економічної активності на ринку праці як чоловічої, так і жіночої частин населення. До основних надбань радянської моделі гендерної рівності належать рівні можливості доступу до шкільної освіти, охорони здоров'я, працевлаштування та, деякою мірою, можливостей посідати керівні посади.

Так, за часів СРСР жінки стабільно складали понад 30% депутатів Верховної Ради завдяки системі штучно встановлених квот³; починаючи з другої половини XX ст., у Верховній Раді України кількість жінок досягала 35% (1955 р.). Структурні зміни в українському суспільстві на рубежі 1980–1990-х років призвели до знищення штучного, але все ж позитивного кількісного показника участі жінок в парламентській діяльності країни, оскільки із здобуттям незалежності їх відсоток скоротився, і протягом 1991–1993 рр. питома вага жінок у складі депутатів національного парламенту становила лише 3%. Проте дослідники одностайні у твердженні, що жінки, обрані до парламенту після розпаду СРСР, брали участь в політичній діяльності самостійно, тому їх низька частка є більш ефективною та переконливою, ніж обов'язковий високий відсоток в минулому. За роки незалежності України спостерігалось певне зростання участі жінок у складі Верховної Ради: під час виборів 1994 р. серед народних депутатів було обрано 5,7% жінок, у 1998 р. – 8,1%. Найбільш сприятливим для цього стало створення системи виборів, що поєднує принципи мажоритарного та пропорційного представництва. На жаль, в наступні роки істотного зростання частки жінок серед народних обранців не відбулося, внаслідок чого частка жінок в національному парламенті не перевищувала 10% протягом останніх скликань. Віддаленість даного показника не лише від стандартів розвинених демократій, а й від середнього значення по країнах світу (табл. 1.4) зумовлює наразі активізацію дискусій щодо доцільності запровадження гендерних квот у виборчому процесі та реалізації кадрових призначень на посади найвищого рівня в органах державного управління. Відповідні законопроекти неодноразово подавали на розгляд Верховної Ради України, проте досі не дістали підтримки народних депутатів, незважаючи на активне лобювання представниками громадських організацій та міжнародних експертів.

Таблиця 1.4

Розширення представництва жінок у національних парламентах країн світу

	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2010
Кількість парламентів	26	61	94	115	136	176	187	188
Частка жінок серед членів парламентів, %	3,0	7,5	8,1	10,9	12,0	11,6	16,5	19,0

Джерело: [14].

³ Показників дотримувалися й стосовно кількості та співвідношення робітників, селян та службовців: у абсолютній більшості випадків дві третини депутатів Рад будь-якого рівня мали становити робітники і селяни, іншу частину – представники партійної номенклатури та представники інтелектуальної праці.

Повертаючись до особливостей радянської політики забезпечення рівності статей, наголосимо, що країні вдалося досягнути важливих позитивних результатів. У регіоні відмічався високий рівень освіченості обох гендерних груп населення, а рівень зайнятості жінок часто перевищував показники окремих країн ОЕСР [23], соціальні гарантії рівною мірою надавали як жінкам, так і чоловікам. Проте поширеним явищем залишалась сегрегація праці та відмінності у рівні заробітної плати жінок і чоловіків, хоча і меншою мірою, ніж у країнах Західної Європи. Однак в перехідний період становище на ринку праці почало погіршуватись, внаслідок економічного спаду та закриття підприємств сталося загальне скорочення кількості робочих місць, яке більшою мірою вразило жінок, ніж чоловіків. Жінки виявились менше захищеними в умовах трансформації ринку праці України, що призвело до посилення гендерної нерівності в реалізації трудової активності населення, зростання розриву в рівні середньої заробітної плати жінок і чоловіків, становлення загрози фемінізації бідності.

Однак модель організації суспільства в цілому залишалась патріархальною: незважаючи на високу економічну активність, жінки вважались другорядними працівниками, що не мали можливості повністю присвятити себе роботі та досягти кар'єрного просування, оскільки, через недостатній розвиток сфери побутових послуг, були вимушені нести «подвійне» навантаження: виробнича діяльність та обов'язки з догляду за членами родини.

Проблеми нерівномірного трудового навантаження жінок і чоловіків привертала особливу увагу науковців завдяки широкій практиці обстежень бюджетів робочого часу населення. Органи статистики розпочали соціологічні обстеження часових витрат на оплачувану та неоплачувану роботу представників різних груп населення в 1920–1930 роках. Зокрема, за даними дослідження бюджетів часу сімей робітників у різних містах СРСР у 1922–1924 рр. [10], витрати жінок на домашню працю значно перевищували відповідні часові витрати чоловіків. Так, серед робітників промисловості й будівництва м. Москви тривалість оплачуваної роботи, разом з пов'язаними видами діяльності, складала 9,4 години на день у чоловіків, 9,8 години – у жінок; на домашню працю, відповідно, припадало 12,0 та 36,5 годин на тиждень. Загальне трудове навантаження населення було дуже високим: у чоловіків – 64,2 години, у жінок – 90,9 години на тиждень, тобто в середньому 9 та 13 годин на день. Однак, якщо у чоловіків на той час був досить значний розмір вільного часу (30,1 години на тиждень), то у жінок він становив лише 9,6 години на тиждень.

Другий етап у дослідженні бюджетів часу належить до середини 1950-х – кінця 1960-х років, коли розпочалось стрімке відновлення та розвиток господарства після Великої Вітчизняної війни та були створені

передумови для полегшення умов праці й побуту населення, підвищення рівня його життя. Саме в цей період зростає інтерес до питань нерівності жінок і чоловіків через усвідомлення дисбалансу в розподілі їх робочого навантаження неоплачуваною працею в домогосподарстві, тоді як Конституція СРСР проголошувала рівність жінок і чоловіків в усіх сферах життя. Як показали результати обстеження населення, після переходу з 8-ми на 7-годинний робочий день у чоловіків вільний час значно збільшився, в той час як у жінок домашня праця збільшилася на 3 години на тиждень, а дозвілля — лише на 1,7 години, тобто на 15 хвилин на день (!). Понад те, дані міжнародного дослідження бюджетів часу міського населення в 1965—1970 роках [27] довели, що часові витрати радянських жінок на домашню роботу залишалися більшими, ніж в інших розвинутих країнах: якщо за результатами радянської статистики вони складали 4,1 години на день, то в Бельгії — 3,2 години, в США — 3,4 години, в Болгарії — 3,5 години, у Франції — 3,9 години. У США, Бельгії та Франції працюючі жінки в середньому витрачали на приготування їжі 6,3 години на тиждень, тоді як у Пскові — 9,1 години [4]. Як наслідок, відповідні соціологічні дані, що характеризували фактичну нерівність статей, почали використовувати в офіційних документах КПРС та часто становили особливий рядок у державному плануванні розвитку народного господарства [7].

Однак розвиток феміністичних ідей за часів СРСР відбувся в іншій традиції, ніж в країнах Заходу. Рух за права жінок дістав тут назву «жіночого питання», яке вирішувалось специфічними заходами: створенням жіночих комітетів в усіх сферах суспільного життя, надання жінкам законодавчих гарантій рівних з чоловіками прав, заохочення професійної активності жінок. До 1980-х років проблему нерівного становища жінок та чоловіків у суспільстві радянські науковці не розглядали, оскільки вони представляли єдиний робітничий клас. Незважаючи на реальні невідповідності можливостей жінок і чоловіків у суспільстві, «жіноче питання» було проголошене вирішеним, а будь-які дискусії зі становища жінок заборонені.

Іншими словами, феміністичні ідеї цього часу були спрямовані на вирівнювання становища жінок порівняно з чоловіками, при цьому чоловічі стиль мислення, сфери діяльності, спосіб життя, зразки управління, характер брали за еталон, що наперед програмувало засади гендерної нерівності у ставленні до представників різних статей. У кінці 1980-х років на базі феміністичних рухів розвиваються гендерні дослідження, пов'язані з переоцінкою поглядів на «чоловіче» та «жіноче», розвитком ідей, що моделі поведінки чоловіків та жінок, їх статус і менталітет задаються не природою, а конструюються суспільством. Поняття гендера як соціальної статі було висунуте як альтернативне поняттю біологічної статі з метою підкреслення соціального характеру диференціації між ста-

тями. Відповідно, завданням будь-яких досліджень та практичних дій у цій сфері стали не боротьба за права жінок та підвищення їх суспільного статусу, а спроба змінити сталі суспільні стереотипи.

Межа ХХ–ХХІ ст. ознаменувалася значною активізацією жіночого руху, що стало результатом демократизації країни, суспільства та формування умов для розвитку громадянського суспільства після проголошення України незалежною державою. Так, у вересні 1990 р. було засновано Організацію солдатських матерів України, в грудні 1991 р. на установчому з'їзді утворено Союз Українок, у грудні 1992 р. — Жіночу Громаду. О.М. Матвієнко виділяє кілька періодів у розвитку жіночого руху України [12]: організаційного становлення та оформлення (друга половина 1980-х — 1991 р.); внутрішнього саморозвитку жіночих організованих груп (1991—1994 рр., коли було проведено Перший Всеукраїнський з'їзд жіночих організацій); відкритості до співпраці та взаємодії жіночих організацій (1994—1999 рр., що супроводжувався утворенням Національної ради жінок України); консолідації та об'єднання зусиль (1999—2004 рр., що ознаменувалися проведенням перших парламентських слухань з гендерної проблематики за участю громадських організацій); з 2004 р. — період активізації громадянської позиції, політизації жіночих організацій. На нашу думку, новітній період розвитку характеризується певним послабленням впливу жіночих організацій, зниженням їх інституційної спроможності та координованості, високою залежністю від підтримки міжнародних донорських організацій. Поряд з цим, в Україні активізуються антигендерні рухи, що поширюють недостовірну, часто викривлену інформацію про ідеї гендерної рівності, пропагують відновлення традиційних гендерних ролей у суспільстві. Зазначимо, що подібні тенденції спостерігаються наразі на всьому пострадянському просторі, що дає підстави стверджувати про загрозу «патріархального ренесансу» в країнах Східної Європи.

Суттєвих трансформацій зазнає й державний механізм забезпечення гендерної рівності. Першим державним органом, який привернув увагу до проблеми статусу жінки в Україні і поставив питання про її дискримінаційне становище, була Постійна комісія у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства, створена у 1990 р. Верховною Радою України дванадцятого скликання. У 1993 р. було створено Сектор у справах жінок, охорони сім'ї, материнства та дитинства Кабінету Міністрів України. Для піднесення питання становища жінки на рівень державної ваги сектор уряду розробив Державну програму «Про довгострокову програму поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства» (1993 р.). Як логічне продовження розпочатого творення системи органів з питань статусу жінок у 1995 р. було створено Комітет у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України. Однак очевидним у

роботі більшості зазначених структур залишалось охоронне спрямування політики стосовно жінок, недостатньо уваги приділяли формуванню гендерної політики як механізму забезпечення фактичної рівності прав і можливостей статей.

Саме тому знаковою подією на шляху становлення національного механізму забезпечення гендерної рівності стало утворення в 1996 р. Міністерства України у справах сім'ї та молоді як державного інституту, серед завдань якого зазначалось формування та реалізація гендерної політики в Україні, забезпечення рівних можливостей для участі жінок і чоловіків у політичному, економічному, культурному і соціальному житті, забезпечення жінкам реального доступу до всіх видів діяльності. Результатом подальшої розробки гендерної політики стали реалізація Національного плану дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2001–2005 роки, Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року, ухвалення у 2005 р. Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Україна стала також першою з країн СНД, у якій було ухвалено Закон «Про попередження насильства в сім'ї» в 2001 р.

Загалом, Україна приєдналася до основних міжнародних документів з питань забезпечення гендерної рівності, зокрема Конвенції ООН з елімінації всіх форм дискримінації щодо жінок та Пекінської платформи дій (1995 р.), ряду конвенцій Міжнародної Організації Праці, серед яких Конвенція № 100 «Про рівну винагороду чоловіків і жінок за працю рівної цінності» (1951 р.), Конвенція № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» (1958 р.), Конвенція № 103 «Про охорону материнства» (переглянута у 1952 р.), Конвенція № 156 «Про рівне ставлення й рівні можливості для працівників чоловіків і жінок: працівники з сімейними обов'язками» (1981 р.). У вересні 2000 р. Україна разом із 189 країнами-членами ООН підписала Декларацію Тисячоліття ООН, взявши тим самим на себе політичні зобов'язання щодо досягнення загальних цілей глобального розвитку, серед яких вагоме місце посідає забезпечення гендерної рівності. Уряд країни пріоритизував такі завдання, як досягнення паритетного представництва жінок і чоловіків у сфері прийняття рішень та скорочення гендерного розриву в показниках заробітної плати. Ці завдання відображено в системі індикаторів, що характеризують участь жінок і чоловіків у представницьких органах влади різного рівня – в національному парламенті та на рівні місцевого управління, на вищих посадах державної служби (серед керівників 1–2 категорій), а також гендерне співвідношення середньої заробітної плати в економіці країни (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

Індикатори стану досягнення Цілі Розвитку Тисячоліття «Забезпечення гендерної рівності» та фактичні значення показників протягом 2000–2012 рр.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Індикатор 3.1. Гендерне співвідношення серед депутатів Верховної Ради України, <i>жін./чол.</i>													
8/92	8/92	5/95	5/95	5/95	5/95	9/91	8/92	8/92	8/92	8/92	8/92	9/91	30/70
Індикатор 3.2. Гендерне співвідношення серед депутатів місцевих органів влади, <i>жін./чол.</i> (або навпаки)													
42/58	42/58	42/58	42/58	42/58	42/58	35/65	35/65	37/63	37/63	37/63	44/56	...	50/50
Індикатор 3.3. Гендерне співвідношення серед вищих державних службовців (1–2 посадових категорій), <i>жін./чол.</i>													
15/85	16/84	17/83	17/83	17/83	22/78	21/79	22/78	22/78	23/77	25/75	27/73	28/72	30/70
Індикатор 3.4. Співвідношення середнього рівня заробітної плати жінок до середнього рівня заробітної плати чоловіків, %													
70,9	69,7	69,3	68,6	68,6	70,9	72,8	72,9	75,2	77,2	77,8	74,9	77,6	86

Джерело: [28, р. 68].

Однак гендерна нерівність досі залишається об'єктивною реальністю в Україні. За даними Доповіді Програми Розвитку ООН про людський розвиток у 2011 році, Україна посіла 57 сходинку у глобальному рейтингу 187-и країн за показником гендерної нерівності. Суттєві невідповідності характеризують реалізацію економічних прав жінок і чоловіків, можливості отримання доходів та контроль над розподілом економічних ресурсів. Маючи нижчий рівень доходів, жінки закономірно стикаються з вищими ризиками бідності та соціальної вразливості. Саме жінки становлять переважну більшість малозабезпеченого населення, що звертається по соціальну допомогу держави: у складі одержувачів допомоги на дітей чисельність жінок перевищує чисельність чоловіків у 1,2 разу, у складі користувачів соціальних пілг — у 1,4 разу, а серед осіб, що отримують субсидії, — в 2,1 разу. Про більшу залежність добробуту жінок від допомоги держави свідчить і гендерний розподіл особистих доходів населення⁴: в структурі сукупних доходів чоловіків вищим є внесок доходів від зайнятості, тоді як сукупні доходи жінок більшою мірою формуються за рахунок пенсій, різних видів соціальної допомоги, допомоги від родичів тощо.

Поряд з цим, жінки формують специфічні «профілі» вітчизняної бідності, серед яких — самотні літні особи (особливо віком старше 75 років), жінки з дітьми перших років життя, які в цей період здебільшого поступаються зайнятстю на ринку праці на користь сімейних обов'язків. Вочевидь, ризики бідності останньої групи населення зростають у непов-

⁴ Дані Обстеження умов життя домогосподарств, яке проводить Державна служба статистики України.

них сім'ях, які не отримують належної чоловічої підтримки у вихованні дітей та забезпеченні добробуту родини. Негативні прояви гендерної нерівності посилюються недостатньою ефективністю системи соціального захисту та низьким рівнем соціальних трансфертів, незадовільним розвитком соціальної інфраструктури (зокрема сектору побутових послуг та мережі дитячих дошкільних закладів), безпосередніми споживачами якої більшою мірою є жінки.

Водночас необхідно зважати й на те, що прояви гендерної нерівності в українському суспільстві мають і інший аспект. Покладаючи на чоловіків роль «годувальників» родини, традиційні гендерні стереотипи «ідеального» чоловіка призводять до загострення «чоловічого» виміру медико-демографічної кризи в Україні. Надмірне психоемоційне навантаження, стреси, недостатнє поширення настанов здорового способу життя, ризиковані форми поведінки, брак суспільної безпеки – все це чинники надвисокої смертності чоловіків працездатного віку. Вищі показники захворюваності на соціально детерміновані хвороби (туберкульоз, ВІЛ/СНІД), злоякісні новоутворення, що тісно пов'язані зі способом життя, висока смертність від зовнішніх чинників (травми, отруєння тощо) та самогубств залишаються важливим проявом гендерної нерівності у суспільстві, що пов'язаний не лише зі станом здоров'я чоловіків, а й з особливостями соціального середовища. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розбудови та реалізації гендерної політики, що має враховувати різні прояви гендерної нерівності у суспільстві, не зосереджуючись виключно на поліпшенні становища жінок.

Однак саме нестабільність політичної волі щодо реалізації гендерних перетворень залишається основним бар'єром у вирішенні гендерних проблем у суспільстві. Розпочата в 2010 р. адміністративна реформа, що супроводжувалась міжвідомчою передачею інституційних повноважень щодо розробки гендерної політики, на практиці призвела до сповільнення реалізації гендерних ініціатив, у т. ч. «замороження» чергової Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, яку було прийнято лише у вересні 2013 р., зниження активності з лобіювання законопроектів щодо впровадження гендерних квот у виборчому процесі. Наслідком незавершеності адміністративної реформи на регіональному рівні стало зниження інституційної спроможності відповідного механізму, послаблення координації діяльності центральних та місцевих органів управління, в т. ч. ліквідація інституту гендерних радників на місцях.

Хоча при Міністерстві соціальної політики України було створено Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі, доступність антидискримінаційного механізму для широкого загалу залишається недостатньою з огляду на непрозорість та невідпрацьованість процедур звернень, нерозуміння проблематики працівниками орга-

нів юстиції. Відсутність масштабних роз'яснювальних кампаній призводить не лише до непоінформованості суспільства щодо існування даного механізму, а й до низької правової обізнаності населення, невміння «діагностувати» прояви дискримінації за ознакою статі. Незважаючи на наявність відповідних механізмів, зокрема інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правозахисних громадських організацій тощо, випадки звернень громадян з приводу дискримінації на робочому місці залишаються досі поодинокими, не отримують належної популяризації серед широкого загалу. Провідна роль у вирішенні цієї проблеми належить засобам масової інформації, широке висвітлення якими прикладів успішних судових процесів, задоволення позовів, відшкодувань та компенсацій моральних збитків у випадку дискримінації за ознакою статі сприятиме стимулюванню населення у відстоюванні власних трудових прав.

В цілому доводиться констатувати, що основною рушійною силою реалізації гендерних перетворень в українському суспільстві залишається сектор громадських організацій, які не лише здійснюють моніторинг державної політики та надають рекомендації щодо подальших реформ, а й реалізують власні аналітичні та інформаційно-просвітницькі проекти, здійснюють активне лобіювання та практичну підтримку гендерних ініціатив.

Список використаних джерел до розділу 1

1. Балакирева О. Ностальгия по патернализму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/expert/page128.html>
2. Біблія або книги святого писма Старого і Нового завіту із мови давньоєврейської й грецької на українську дослівно наново перекладена. — Лондон : Бриганське і закордонне біблійне т-ва, 1962.
3. Бочаров В.В. Ликвидация общинного землепользования в Украине (1906—1917 гг.) / Донецкий национальный технический университет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://antireligion.org.ua/>
4. Бюджет времени жителей Пскова / Ред. В.Д. Патрушев. — Новосибирск : ИЭОПП, 1973.
5. Верхратський С.А. Історія медицини. — К. : Здоров'я, 1964. — С. 153, 154, 160, 162, 163.
6. Сироткін В. Громада / Сільські громади та обряди і звичаї українців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.history.iv-fr.net/article.php?id=205>
7. Груздева Е.Б., Чертихина Э.С. Труд и быт советских женщин. — М., 1983.
8. Женщина в СССР: статистический сборник / Изд. 2-е. — М. : Ред.- изд. управление ЦУНХУ ГОСПЛАНА СССР и В/О «СОЮЗОРГУЧЕТ», 1937. — 46 с.
9. Йозеф Шумпетер и идеология предпринимательства / Макроэкономика: (Основы экон. политики): Учебник / М.К. Бункина, В.А. Семенов. — М. : ДИС, 1997.

10. Лебедев-Патрейко В., Рабинович Г., Родин Д. Бюджет времени рабочей семьи. — Л. : ЛНИИКХ, — 1933.
11. Макаруч С.А. Етнографія України. Навчальний посібник. — Львів : «Світ», 2004.
12. Матвієнко О.М. Участь жінок у суспільно-політичному житті України в 90-ті роки XX — на початку XXI ст.: Автореферат дис... канд. істор. наук. — К., 2009. — 20 с.
13. Михайлов А.В., Ткач О.Й. Недержавні пенсійні фонди: сьогоднішній погляд у завтрашнє майбутнє. — К. : Вид-во «СПД Савчина», 2001.
14. Міжпарламентський Союз [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world311210.htm>
15. Моніторинг громадської думки населення: березень 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua>
16. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. — К. : НВЦ НБУВ, 2010. — 232 с.
17. Правительственный вестник. — 18(30) января 1895 г. — № 14.
18. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання [монографія] / За ред. Е.М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАНУ. — Умань : Видавець «Сочинський», 2013. — 312 с.
19. Сусак В.І. Патерналістські установки і практики громадян України в умовах посткомуністичних трансформацій: Автореферат дис... канд. соціол. наук: 22.00.03. — К., 2009.
20. Труд в СССР: Статистический сборник. — М. : «Финансы и статистика», 1988.
21. Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін / за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2007. — 544 с.
22. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К. : І-т соціології НАНУ, 2012. — 660 с.
23. Хасбулатова О.А. Эволюция российской государственной политики в отношении женщин: Обзор исторического опыта / Интеграция женщин в процесс общественного развития. — М., 2000. — С. 65–72.
24. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства / Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. — т. 21. Предисловие к 4 изд., гл. 2 «Семья».
25. Bohachevsky-Chomiak, M. (1988). Feminism Despite Themselves: Women in Ukrainian Community Life, 1884–1959, Edmonton.
26. Gerasymenko G.V. (2013). Social Policy at Times of Modern Social Challenges: Goals and Principles of Realization. In: Demography and Social Economy, No 2(20), pp. 21–27.
27. Szalai, A. (1966). International Comparative Time-Budget Research (Time Budget Project). Ed. American Behavioral Scientist, Vol. 10, No 4 (December, 1966).
28. Millennium Development Goals Ukraine 2013: National Report. Kyiv : Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, 2013, 168 p.

ДОДАТОК ДО РОЗДІЛУ 1

Додаток 1.1

Середньорічна чисельність жінок серед робітників та службовців у галузях народного господарства окремих республік СРСР

	1922	1928	1940	1945	1950	1960	1970	1980	1987
Середньорічна чисельність жінок серед робітників та службовців, тис. осіб									
СРСР	1560	2795	13190	15920	19180	29250	45800	57569	60054
РРФСР	1208	2085	9024	11577	13415	19588	28585	34314	34928
Українська РСР	242	487	2412	2167	2990	4743	8113	10424	10753
Білоруська РСР	33	66	449	295	471	922	1611	2139	2275
Узбецька РСР	13	31	232	356	349	590	1091	1784	2165
Казахська РСР	18	32	77	533	555	1121	2200	2942	3213
Грузинська РСР	16	31	171	186	253	374	634	902	1024
Азербайджанська РСР	17	30	165	195	228	282	518	768	912
Литовська РСР	...	...	53	58	130	293	570	758	838
Молдавська РСР	2	3	36	52	97	189	477	768	826
Латвійська РСР	...	...	95	104	203	352	550	652	677
Киргизька РСР	2	4	51	102	101	176	367	534	609
Таджицька РСР	0,8	2	44	61	68	117	223	361	441
Вірменська РСР	4,6	9	52	68	94	161	346	552	657
Туркменська РСР	4	15	67	90	88	114	189	293	349
Естонська РСР	...	...	62	76	138	228	326	378	387
У відсотках від середньорічної чисельності робітників та службовців									
СРСР	25	24	39	56	47	47	51	51	51
РРФСР	27	27	41	59	50	50	53	52	52
Українська РСР	21	21	37	50	43	45	50	52	52
Білоруська РСР	23	22	40	48	45	49	52	53	53
Узбецька РСР	16	18	31	49	40	39	41	43	43
Казахська РСР	15	15	30	51	40	38	47	49	49
Грузинська РСР	19	19	35	42	40	40	43	46	46
Азербайджанська РСР	14	14	34	48	40	38	41	43	43
Литовська РСР	...	...	30	30	38	43	49	52	52

	1922	1928	1940	1945	1950	1960	1970	1980	1987
Молдавська РСР	21	21	35	35	38	43	51	51	52
Латвійська РСР	...	...	36	40	45	49	53	54	55
Киргизька РСР	11	11	29	54	41	41	47	48	48
Таджицька РСР	5	7	29	48	39	37	38	39	38
Вірменська РСР	15	15	34	44	40	38	41	46	48
Туркменська РСР	12	25	36	53	41	36	39	41	41
Естонська РСР	...	...	35	43	48	50	53	54	54

Джерело: [20, с. 107].

РОЗДІЛ 2

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

2.1. Сімейна та пронаталістська політика в історичному контексті

Сім'я як базовий багатофункціональний інститут суспільства має значну інституційну автономію, внутрішню логіку розвитку, яка разом з тим вплетена у тканину історичного розвитку всього соціуму. В Україні, як і в інших країнах, протягом сторіч на доіндустріальному етапі суспільного розвитку, у традиційному аграрному суспільстві, сім'я була центральним його осередком, оскільки виробництво матеріальних благ мало сімейний характер. У сім'ї було сконцентроване виробництво не тільки життя, а й предметів споживання і засобів виробництва. Фактично весь життєвий шлях індивіда, його соціальне становлення, розвиток, вся життєдіяльність відбувались у сім'ї, і потребам цього періоду відповідала розширена патріархальна багатодітна сім'я з авторитарним типом відносин і підпорядкуванням інтересів особистості інтересам сімейного об'єднання з кількох поколінь. До XVIII ст. дворище (чи дим, двір) в Україні об'єднувало кілька споріднених сімей, оскільки односімейне індивідуальне домогосподарство не змогло б витримати економічне навантаження та постійні демографічні втрати, у т. ч. через війни. Еволюція багатосімейного селянського господарства і зменшення його розміру відбуваються з другої половини XVIII ст. Редукція двору до односімейного господарства на Правобережній Україні стала очевидним фактом у середині 70-х років XVIII ст., а на території Лівобережної і Слобідської України, де цей процес розпочався пізніше, – у 80–90-ті роки цього ж століття [45].

Упродовж тривалого історичного періоду шлюбно-сімейні відносини в Україні доволі жорстко контролювала громада як виразник інтересів суспільства в цілому. Звичаєве право⁵ майже до початку XIX ст. було основою регулювання відносин у шлюбно-сімейній сфері, і воно (в загальних рисах) увійшло до норм державного права. Шлюбно-сімейні традиції українців характеризувались значною сталістю, майже не змінювались протягом століть: відповідно до неписаних норм, лідерство старшого чоловіка у сім'ї у вирішенні всіх питань, покірність молодших членів сім'ї, ранній шлюб і його нерозривність упродовж всього життя, нерегульована чисельність народжуваних дітей (скільки бог дасть) не піддавалися сумніву. Тож репродуктивна функція української родини багато століть була детермінована лише природою, тобто відповідала режиму

⁵ Звичаєве право – сукупність неписаних норм, звичаїв, правил поведінки.

природної плідності — без втручання в репродуктивний процес, запобігання чи переривання вагітності або інших свідомих дій щодо контролювання плідності, а, отже, кількість дітей залежала лише від фізіологічної здатності членів подружжя [78, s. 84–85; 80, s. 210]. Уявлення про те, що велика кількість дітей гарантує процвітання й добробут родини та засвідчує прихильність Бога до неї, було пануючим у суспільстві.

Практика ранньої й універсальної шлюбності та висока дітородна активність в Україні обумовлювалися економічними факторами. Селянське господарство потребувало робочих рук, і суспільство було зацікавлене у зміцненні родини як виробничої одиниці та у зростанні чисельності населення, що, в умовах високої смертності й низької тривалості життя, досягалось завдяки високій народжуваності. Рання шлюбність та висока народжуваність відповідали релігійним уявленням та цінностям, що були основою соціально прийнятних норм поведінки населення.

Слід зазначити, що характер шлюбно-сімейних стосунків в Україні був доволі демократичним як для аграрного (доіндустріального) суспільства. Так, хоч для укладання шлюбу обов'язковою була згода батьків, парубок і дівчина, як правило, знайомилися задовго до шлюбу, і примусові шлюби були рідкістю [48, с. 53]. Хоча шлюб укладався на все життя, траплялись і випадки розлучення, що були рідкісним явищем і здійснювались за обопільною згодою самостійно сторонами, які розлучались [29, с. 52].

Довгі роки громада контролювала норми та правила шлюбно-сімейної поведінки; однак поступово зростав вплив церкви, і з середини XVIII ст. церква стала основним суспільним інститутом, який регламентував сімейні відносини, хоча контроль громади лишався відчутним. До XVIII ст. шлюб являв собою звичайний договір (згоду) двох сторін, посередниками в якому виступали довірені особи, і законним вважався шлюб, який укладався за народними звичаями. З середини XVIII ст. (а в деяких західних областях — вже з початку XVI ст.) необхідним атрибутом взяття шлюбу для широких верств населення стало його церковне освячення — вінчання. Однак значення шлюбного договору і весілля не зменшилось, тривалий час шлюб з вінчанням, але без весілля, вважався недійсним. Наприкінці XVIII ст. церква заборонила розірвання шлюбу за народним звичаєм, а тільки за згодою церковного суду.

Положення звичаєвого права знайшли відображення у законах Російської імперії стосовно сім'ї та шлюбу, сімейних прав і обов'язків тощо. Ці закони, окремі положення яких почали діяти з кінця XVII — у XVIII ст., у XIX ст. вже повністю регулювали шлюбно-сімейні стосунки населення країни, у т. ч. і України як складової імперії, і діяли до 1917 р. Повне єднання держави і церкви, яке було одним із важливих принципів організації суспільства у той період, лягло в основу й шлюбного законодавства:

у законах виписані особливості укладання шлюбу для окремих верств населення, головний акцент було зроблено на відмінностях, пов'язаних із віросповіданням членів майбутнього подружжя. Держава визнавала законним лише церковний шлюб, тобто взятий у церкві, за церковним обрядом, при двох свідках, а поза церквою — лише у місцях, де вінчання було неможливим. Головним доказом шлюбного союзу був запис у приходській (метричній) книзі. Християнам неправославного віросповідання, а також представникам інших релігійних спільнот дозволялось брати шлюб між собою за законами своєї церкви, і їх шлюб реєструвався у відповідних (окремих) метричних книгах [42].

Згідно з законом, дозволялось брати шлюб чоловікам з 18 років, а жінкам з 16 років, і лише в окремих випадках — до цього віку, але не раніше ніж за півроку до шлюбного віку. Шлюб укладався з взаємної згоди осіб, які одружувалися, а батькам чи опікунам закон забороняв примушувати до шлюбу. Разом з тим заборонялось брати шлюб і без згоди батьків або опікунів. Були й інші обмеження щодо шлюбу: це заборона вступу до шлюбу особам, старшим 80 років; заборона брати четвертий шлюб; заборона шлюбу між близькими родичами; шлюбів православних з нехристиянами (!).

Шлюб припинявся лише у разі смерті одного з подружжя, тоді дозволявся вступ у новий шлюб. Щодо можливості розірвання шлюбу, то її умови були жорстко обмежені. Шлюб міг бути розірваний на прохання одного з членів подружжя тільки духовним судом і лише у випадках: 1) доказу перелюбства або нездатності до шлюбного співжиття; 2) коли один із подружжя засуджений до покарання з позбавленням усіх прав, або засланий у Сибір з позбавленням прав і майна; 3) безвісна відсутність одного з подружжя.

Слід підкреслити, що вкрай незначна частота розірвання шлюбу (розлучення) у той період була обумовлена не тільки «жорстким» законодавством, а й різким осудом церкви, громади, всього сімейного і соціального оточення. Вважалося, що розлучення є відхиленням від соціально прийнятних норм поведінки.

Держава і церква підтримували патріархальну модель взаємовідносин між подружжям. Відповідно до закону, подружжя зобов'язано було жити разом, і при зміні місця проживання чоловіка з якоїсь причини (переселення, нове місце «служби» тощо) дружина повинна була слідувати за ним. Чоловік зобов'язаний (і це прямо вказано у положеннях закону) любити свою дружину, жити з нею у злагоді, прощати її недоліки, допомагати, забезпечувати дружині прожиток і утримання по можливості. Обов'язок дружини — коритися чоловіку як голові сім'ї, жити з ним у любові, шануванні, в необмеженій покірності, догоджати та виконувати

обов'язки господині дому. Разом з тим навіть після заміжжя жінка зберігала певну економічну самостійність: придане дружини, а також власність (маєток), придбане на її ім'я під час шлюбу, вважалося її окремою власністю.

Щодо демостатистичних характеристик шлюбності та народжуваності населення України за період, коли вона входила до складу Російської імперії, то статистичні дані доступні для аналізу з 1867 р. завдяки працям Демографічного інституту Української академії наук [33, 34], який діяв в Україні у 1918–1938 рр. Згідно з цими статистичними даними, загальний коефіцієнт шлюбності (кількість шлюбів на 1000 мешканців) коливався у ці роки між 8–10‰ (мінімальне значення 7,1‰, максимальне – 11‰), а в середньому дорівнював 9,1‰. У дореволюційний період відбувалось поступове зниження інтенсивності шлюбності, хоч і незначне (рис. 2.1). Загальний коефіцієнт народжуваності на момент перепису 1897 р. дорівнював 49,5‰ [56, с. 62–63], а плідність жінок віком 15–49 років – 211‰ [70, с. 112]. Рівень шлюбності й народжуваності значною мірою визначався демографічною поведінкою сільських жителів, оскільки більшість мешканців України проживали у сільській місцевості (на момент перепису населення 1897 р. – 86,8% населення).

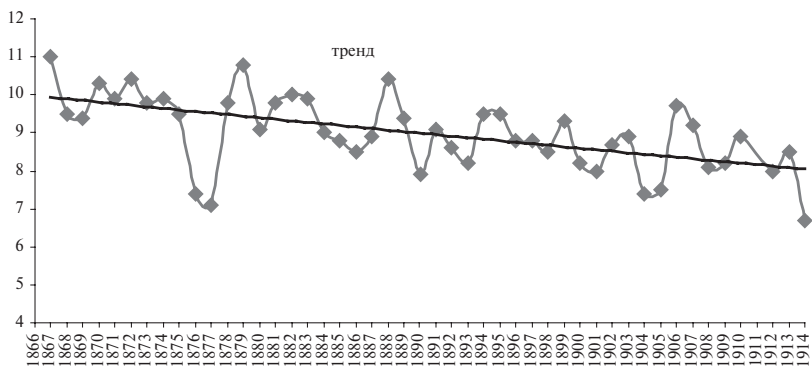


Рис. 2.1. Загальний коефіцієнт шлюбності (кількість шлюбів на 1000 мешканців) в Україні (у 9-ти губерніях) протягом 1867–1914 рр.

Джерело: [57, с. 189–190].

Як уже зазначалось, розпад шлюбу внаслідок розлучення в Російській імперії був рідкісним явищем і внаслідок законодавчих обмежень, і внаслідок осуду такої форми поведінки соціальним оточенням, його

невідповідності моральним і соціальним нормам того часу. Чисельність розлучених була дуже незначною, хоча така демографічна група існувала: за даними перепису населення 1897 р. на території України розлученими були 0,08% дорослих чоловіків (тобто у віці 15 років і старше) і 0,19% жінок цього віку. Найвищий відсоток розлучених було зафіксовано на Херсонщині – 0,15% чоловіків і 0,36% жінок (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Розподіл за шлюбним станом населення України (у 9-ти губерніях), 1897 р., %

	Парубки і дівчата		Особи у шлюбі		Удові		Розлучені		Невідомо	
	чоло-віки	жін-ки	чоло-віки	жін-ки	чоло-віки	жін-ки	чоло-віки	жін-ки	чоло-віки	жін-ки
Волинь	31,9	23,7	63,0	65,4	5,0	10,6	0,07	0,18	0,1	0,1
Катеринославщина	29,4	21,2	65,6	68,8	4,9	9,7	0,07	0,12	0,1	0,1
Київщина	31,0	24,5	64,5	63,6	4,3	11,5	0,11	0,25	0,1	0,1
Поділля	29,9	21,9	65,9	65,4	4,0	12,3	0,09	0,22	0,1	0,2
Полтавщина	28,3	24,3	65,0	64,6	6,6	11,0	0,05	0,11	0,0	0,1
Таврія	34,0	20,7	61,5	68,3	4,3	10,8	0,07	0,14	0,1	0,1
Харківщина	26,4	19,6	67,2	69,3	6,3	10,9	0,05	0,07	0,1	0,1
Херсонщина	33,4	23,1	62,1	64,8	4,2	11,6	0,15	0,36	0,1	0,1
Чернігівщина	27,7	24,2	66,4	63,7	5,8	11,9	0,03	0,08	0,1	0,1
Усього:	30,5	22,7	64,5	65,9	4,9	11,2	0,08	0,19	0,1	0,1

Джерело: авторські розрахунки за даними перепису населення 1897 р.

Модель сімейної поведінки українців: патріархальна сім'я з досить жорсткою сімейною ієрархією, висока інтенсивність шлюбності, велике поширення ранніх шлюбів, сезонні коливання шлюбності відповідно до сільськогосподарського та релігійного циклів, відсутність внутрішньо-сімейного регулювання народжуваності, поширення моделі довічного шлюбу, традиційна ієрархія гендерних ролей та стосунків у родині – такі риси української родини були типовими для традиційного аграрного (до-індустріального) суспільства.

На рубежі XIX–XX ст. сімейна поведінка населення України в цілому залишалась традиційною, хоча під впливом нових економічних (капіталістичних) відносин, поступової урбанізації відбувалися окремі зміни. Селянський сімейний побут починає змінюватись у бік поступового відступу від жорстких патріархальних устоїв, лібералізації міжпоколінних відносин та шлюбної поведінки. О.М. Кравець пише про поширення у цей період серед чоловіків-селян, що залишали село, шукаючи заробіток

на стороні (т. зв. відходництво), практики створення нових сімей у місті, хоча у селі залишалась стара сім'я, часто з дітьми [29, с. 26–28]. Вже з другої половини XIX ст. найпоширенішою формою сім'ї в Україні стає нуклеарна сім'я. За даними В.В. Тарновського, у цей період не тільки далекі родичі не зберігали господарської єдності, а й жонатий син зазвичай відділявся від батьків, будував окрему хату і створював окреме господарство. Два одружені рідні брати майже ніколи не жили разом [65].

Однак репродуктивна поведінка населення залишалась в цілому традиційною: були відсутні механізми обмеження народжуваності як через внутрішньосімейне регулювання кількості дітей, так і через механізми «європейського типу шлюбності» (поширення безшлюбності та пізніх шлюбів) [73], що було характерно для західноєвропейських країн. Варто зазначити, що, попри високу частоту дітонародження, багатодітність сімей була значно менш поширеною, ніж це прийнято вважати, оскільки виживало дітей відчутно менше, ніж народжувалось. Тож народжуваність була «неефективною», бо висока смертність (насамперед – смертність немовлят) зводила нанівець ефект високої народжуваності. Так, вже у другій половині XIX ст. смертність немовлят все ще утримувалась у середньому на рівні 200–250‰⁶. А в цілому українці споконвіку вирізнялись «чадолюбством», і для вітчизняної культури була характерною радше пронаталістська орієнтація, що закріплена у релігійних настановах, народних традиціях та звичаях.

Що ж до власне шлюбно-сімейного законодавства, то воно фактично залишалось незмінним до «великого революційного перелому» другого десятиліття XX ст.

На початку XX ст. розвиток продуктивних сил та капіталістичних виробничих відносин в Україні потребував подальшої модернізації суспільних інститутів, зокрема шлюбу і сім'ї, насамперед – зняття певних жорстких обмежень, що базувалися на принципах релігійної моралі. Однак більшовики, прийшовши до влади, почали «революційну перебудову» всього соціуму у відповідності з комуністичною ідеологією, внаслідок чого процес модернізації, у т. ч. демографічної, виявився надто «високочартісним» для населення: було зруйновано і втрачено багато людських життів. Сім'я, як і суспільство в цілому, стала заручником соціального експерименту, що передбачав перебудову всіх соціальних інститутів відповідно до ідеологічних догм «побудови комунізму».

У перші післяреволюційні роки набули поширення ідеї побудови нової штучної моделі соціуму, якою передбачалась ліквідація не тільки таких суспільних інститутів, як власність і держава, а й сім'я та шлюб. Поширювались

⁶ Згідно з розрахунками О.П. Рудницького за реконструйованими ним рядами демографічної динаміки та [69, с. 107–109].

теорії «вільного кохання», «розкріпачення статевих відносин», а сімейні цінності, шлюб і сім'я дискредитувались як патріархальні пережитки минулого. Ці ідеї широко пропагували партійні діячі того періоду, насамперед О.М. Колонтай, М.І. Бухарін, Л.Д. Троцький. Однак реалії життя змусили відмовитись від цього авантюристичного штучного курсу і підтримати ідеї формування нової соціалістичної сім'ї, яка, на відміну від сім'ї традиційної, відповідала б потребам і ідеологічним установкам «будівництва комунізму», потребам нової пролетарської держави. Для цього в суспільстві поширювались критичні настрої щодо традиційної сім'ї, та у 1920-ті роки була здійснена докорінна лібералізація шлюбно-сімейного законодавства на засадах повної свободи шлюбу, розлучення, обмеження дітонародження. Декрети «Про громадянський шлюб, дітей та про ведення книг актів громадянського стану», «Про розірвання шлюбу», «Про штучне переривання вагітності», Сімейний кодекс 1918 р. усунули всі обмеження щодо взяття шлюбу, планування кількості дітей в сім'ї, ввели максимально спрощену процедуру розлучення, а Сімейний кодекс 1926 р. зрівняв у правах фактичний і зареєстрований шлюб, тобто фактично відмінив обов'язкову реєстрацію шлюбу; юридичний статус фактичного (незареєстрованого) шлюбу проіснував до 1944 р.

Штучна прискорена модернізація шлюбно-сімейних відносин внесла зміни у перебіг відповідних соціально-демографічних процесів в Україні, надала їм неоднозначного характеру. Розвиток шлюбу і сім'ї в цей період відбувся, з одного боку, під впливом нового соціально-економічного середовища і політики держави стосовно цих інститутів, що продукувало нову систему цінностей і соціальних стандартів, з другого боку — під впливом історично стійких цінностей і норм сімейного способу життя українського народу.

В Україні збереглась орієнтація населення на шлюб, сімейний спосіб життя. Рівень шлюбності залишався традиційно високим. У 1924–29 рр. щороку реєструвалось понад 300 тис. шлюбів, і загальний коефіцієнт шлюбності (кількість шлюбів у розрахунку на 1000 населення) коливався у межах 10–12‰ (для порівняння, у роки перед Першою світовою війною він дорівнював 8,0–8,8‰) [57, с. 146–147]. Особливо високі показники спостерігались у міських поселеннях, де у 1924–25 рр. вони дорівнювали 13–14‰ [74, с. 22].

Нові моральні та соціальні стандарти, легкість як укладання шлюбу, так і його розірвання призвели до нестабільності шлюбу, зростання кількості розлучень, які ще на початку ХХ ст. серед українців були рідкісним явищем. Загальний коефіцієнт розлучуваності (кількість розлучень у розрахунку на 1000 населення) зріс з 1,2‰ у 1923 р. до 2,4‰ у 1929 р.; на той час це був один із найвищих показників у світі. Так, у 1925 р. цей показник в Україні був у 3,5 рази вище, ніж у Франції і у 6 разів вище, ніж у Швеції [57, с. 139].

Високий рівень розлучуваності став одним із факторів, який сприяв підвищенню інтенсивності шлюбності, особливо у великих містах. Інтенсивність шлюбності розлучених чоловіків демографи того часу вважали вражаючою: вона понад 7 разів перевищувала шлюбність парубків, а у містах — навіть у 9,5 разів. Спостерігалась висока питома вага розлучень після короткого за тривалістю шлюбу, що значною мірою було наслідком «занадто спрощеного» шлюбного законодавства. У 1925 р. у містах кожне четверте розлучення фіксувало припинення шлюбу тривалістю менше року, у селах — кожне третє розлучення [26, с. 114—115].

Слід підкреслити, що модернізація шлюбу і сім'ї в Україні була штучно прискорена, економічні й соціальні передумови для неї ще не «визріли» у суспільстві, що призвело до загострення ряду соціально-економічних проблем, в першу чергу — погіршило умови життя жінок та дітей, батьки яких розлучились. Необмежена свобода розлучення в умовах традиційної системи економічних відносин у більшості сімей (чоловік-годувальник і дружина-домогосподарка) досить часто залишала жінку без майна і засобів існування, а ініціаторами розлучення у більшості випадків були чоловіки [26, с. 115]; на той час не було соціальних і економічних компенсаторів, які давали змогу жінці залишатись економічно незалежною і самодостатньою у випадку розірвання шлюбу.

Водночас масове «вивільнення» жінок з домашнього господарства дало можливість державі форсувати їх залучення до суспільного виробництва, яке в період екстенсивної індустріалізації потребувало додаткової робочої сили. Розвиток зайнятості жінок у промисловому виробництві обумовив поступове підвищення їх освітнього і кваліфікаційного рівня, заклад економічні основи формування гендерної рівності.

Провідною тенденцією перебігу процесу народжуваності у період індустріалізації стало доволі швидке зниження інтенсивності дітонародження, яке не компенсувалося у цей період значно повільнішими темпами зниження смертності. Форсована індустріалізація й стрімка урбанізація супроводжувались масовим відпливом населення із села, руйнацією традиційної селянської сім'ї, залученням жінок у позасімейне виробництво і, як наслідок, поширенням обмеження дітонародження, швидким зменшенням кількості народжуваних дітей [11, с. 149—150]. В Україні лише за п'ятиріччя (1925—1930 рр.) загальний рівень народжуваності зменшився більш ніж на чверть, а показник природного приросту населення — на третину [25, с. 66]. При цьому, основним засобом дітообмеження в Україні вже у 1920-і роки стає, на жаль, саме штучний аборт.

Підписаний В. Леніним ще 1920 р. декрет легалізував аборти та проголосив право жінки на аборт у медичному закладі. На тлі повоєнної розрухи та нестачі робочих рук (у т. ч. жіночих) для підняття промисловості

цей законодавчий акт давав змогу жінкам, обмежуючи дітонародження, більш активно брати участь у суспільному виробництві. Прогресивним наслідком дозволу на штучне переривання вагітності стало те, що істотно знизилася смертність від абортів (з 4% до 0,3%).

Уже наприкінці 1920-х років фахівці звертали увагу на поширення серед українських жінок практики обмеження дітонародження, про що свідчить зростання рівня абортів поряд зі спадом народжуваності. За даними Ю.О. Корчака-Чепурківського, в Україні у 1930 р. аборт був суттєвим чинником регулювання народжуваності: в середньому одна з трьох вагітностей закінчувалась абортom [25, с. 68–75]. Він зазначає, що за період 1927–1930 рр. особливо стрімко зросла частота абортів на селі, майже досягнувши рівня абортів серед міських жінок у 1927 р. Максимальний показник абортів припадав на вік 27–28 років (упродовж року аборт робила кожна 10-а жінка), тоді як найбільша кількість народжених дітей – на жінок віком 23–24 роки. Протягом генеративного періоду в умовах народжуваності та абортивності 1930 р. жінка в середньому робила 2 аборти (2,06) та народжувала чотирьох дітей (3,92). До абортів вдавалися найчастіше не молоді жінки, а старші, як правило, заміжні і такі, які вже мають дітей. Аборт був істотним чинником обмеження дітонародження, зменшення розміру родини.

Ю.О. Корчак-Чепурківський, аналізуючи причини спаду народжуваності, застерігає від спокуси пояснити це лише труднощами періоду суспільних трансформацій. Все більшого значення набувало небажання жінки народжувати багато дітей, необхідність брати активнішу участь у суспільному (виробничому і громадському) житті. Надзвичайно цікаво ілюструють це результати опитування сільських заміжніх активісток (1930 р.). Зокрема, не бажали більше мати дітей 19,5% бездітних, половина жінок з однією дитиною, 83% жінок з трьома дітьми, і понад 90% жінок з 4–5 дітьми (загалом майже 69% заміжніх жінок). Такі результати є набагато вищими за показники фактичного дітообмеження у середньому по Україні. Згідно з даними обстеження, яке провів у 1933 р. Всеукраїнський інститут охорони материнства і дитинства (м. Харків), тільки три чверті абортів у зареєстрованому шлюбі робилося за згодою обох з подружжя, у громадянському шлюбі ще менше – 56%. Кожен п'ятий аборт було зроблено проти бажання чоловіка або потайки від нього.

Масове поширення абортів, маючи у витоків мету збереження здоров'я і народження бажаних дітей, поступово переросло у справжню соціальну загрозу [38, с. 82–84]. Якщо у 1925 р. в Україні на 100 народжень припадало 69 абортів, то лише за три наступні роки їх кількість зросла майже у чотири рази (до 262 у 1928 р.). За розповсюдженістю абортів лідирували великі міста (Харків, Київ, Одеса, Дніпропетровськ), де майже половина вагітностей закінчувалась абортom (для порівняння: у сучасній

Україні у 2007 р. — 30,1%), що більш ніж удвічі перевищувало середньо-український показник.

При цьому, за даними С.А. Томіліна, у 1927 р. перші аборти становили майже 45% їх загальної кількості, що зумовлювало значні проблеми у сфері репродуктивного здоров'я жінки, у т. ч. ставило під загрозу можливість дітонародження у майбутньому.

Ю.О. Корчак-Чепурківський, аналізуючи дітородну активність населення у другій половині 1920-х років, зазначав, що у деяких соціальних групах рівень народжуваності уже тоді упав до межі простого відтворення населення. І вже на початку тридцятих років було висунуто тезу про визнання необхідності стимулювання дітородної активності.

Якщо 1920-ті роки були періодом лібералізації життя в країні, у т. ч. лібералізації шлюбно-сімейних відносин, хоч і штучно прискореної, то вже у 1930-ті роки влада перейшла до методів жорсткого контролю над всіма сторонами життя людини, у т. ч. й сферою приватного, сімейного життя. На цьому етапі визначальний вплив на демографічні процеси мали соціальні катастрофи, через які пройшло населення всієї країни: голод, масові репресії, Друга світова війна. Сталінський режим цілеспрямовано використовував соціальні катастрофи для трансформації суспільства відповідно до своєї ідеологічної доктрини — індустріалізації та соціалістичної перебудови. Найбільш системно ці людиноненавистницькі методи були задіяні в Україні, демографічний розвиток якої був деформований катастрофічним Голодом 1932—1933 рр., який мав трагічні наслідки для української людності, у т. ч. для української сім'ї: мільйони людей загинули, було зруйновано тисячі шлюбів і тисячі сімей [10]. Внаслідок Голодомору не просто зменшилась чисельність населення, а й мала місце руйнація природних процесів його відтворення, що зазвичай притаманне періодам війн та соціальних катастроф.

Протягом 1930-х років рівень народжуваності в Україні зазнав неординарних зрушень, «епіцентром» яких став горезвісний «Великий перелом» на селі і жакхливий Голодомор 1932—1933 рр. Динаміка показників народжуваності беззаперечно демонструє крутий злам в еволюційному перебігу цього процесу, що припадає на кінець першої третини 1930-х років, засвідчуючи екстраординарність умов виживання людності в Україні у період голодного лихоліття.

У першій половині 1930-х років загальний коефіцієнт народжуваності знизився на 17,8% (або у середньому на 3,8% щороку). Особливо відчутним це падіння було у сільській місцевості України, де загальний рівень народжуваності зменшився за цей період майже на 1/5.

Кількість новонароджених в Україні у 1934 р. (мінімальна за 1930-і роки) була майже вдвічі меншою, ніж у 1930 р. і більш ніж у 2,2 рази мен-

шою, ніж у 1925 р., при цьому у сільській місцевості цього року народилося на 55% менше немовлят, ніж у 1930 р. і більш ніж на 3/5 менше — порівняно з 1925 р. Сумарний показник народжуваності найнижчим за 1930-і роки також був саме у голодні 1933—1934 рр., коли він опускався до відмітки 2,1—2,0 дитини проти 4,1 дитини — у 1930 р. та, приміром, 2,8 дитини — вже за підсумками суміжного з Голодомором 1935 р. Планування сім'ї у період Голодомору ефективно здійснювалось аліментарним методом — обмеженням харчування [10]. Так, у роки масової колективізації й Голодомору було започатковано аморальну традицію безмежного демографічного марнотратства, що перетворилося в СРСР на частину державної політики стосовно людського фактора (неодноразово апробованої й надалі), в рамках якої слід було покладатися на заміщення колосальних людських втрат за принципом «ще народять...» (коли не добровільно, то добровільно-примусово, якщо, наприклад, заборонити аборти).

Тож у кон'юнктурному різкому підвищенні народжуваності, що мало місце в Україні у 1936—1937 рр., відіграв роль як звичний ефект її компенсації після жавіть масової колективізації й голоду, так і прийняття у 1936 р. закону, що забороняв здійснення штучних абортів за бажанням жінки і у «демополітичному» сенсі був, очевидно, спрямований саме на «поліпшення» кризової демографічної ситуації, яка сформувалася у роки «Великого перелому» й Голодомору. Стосовно заборони абортів слід зазначити, що прийняття постанови Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів від 27.06.1936 р. «Про заборону абортів, збільшення матеріальної допомоги породіллям, встановлення державної допомоги багатодітним, розширення сітки пологових будинків, дитячих ясел і дитсадків, посилення кримінального покарання за несплату аліментів і про деякі зміни в законодавстві про розлучення» насамперед справило надзвичайно великий вплив на погіршення репродуктивного здоров'я радянських жінок, збільшення частоти кримінальних абортів і, як наслідок, високої материнської смертності та значної кількості ускладнень. Після законодавчої заборони абортів 1936 р. (заборони будь-яких штучних абортів за винятком тих, що необхідні для збереження здоров'я матері та її потомства) облік штучного абортів було значно утруднено, адже офіційно реєстрували аборти за медичними показаннями та ті, «що почалися поза медичним закладом» і з приводу цього було надано медичну допомогу. На думку фахівців, реальна кількість позалікарняних абортів в Україні була щонайменше вчетверо вищою. А офіційно метою реалізації цієї постанови було зміцнити радянську сім'ю, підвищити рівень матеріальної допомоги, розширити мережу дитячих закладів, підвищити відповідальність подружжя при розлученнях, у вихованні дітей тощо. Однак більшість фахівців підтримують гіпотезу щодо спроби

держави таким чином стимулювати дітородну активність для заміщення катастрофічно високих втрат людського потенціалу внаслідок репресій і голоду.

Соціальні катастрофи 1930-х років: Голодомор 1932–1933 рр. та масові репресії другої половини 1930-х років — деформували природні процеси відтворення населення України, вплинули на демографічну поведінку населення, однак традиційна орієнтація на шлюб і сім'ю була збережена. За даними перепису населення 1939 р., на момент перепису лише 1,3% населення країни проживало самотньо, поза сім'єю; 9,6% — це члени сімей, які тимчасово проживали окремо від родини, а більшість населення (89,1%) мешкало у складі сім'ї. Сім'ї переважно були невеликі за розміром: у 70% з 7184,8 тис. українських сімей проживало не більше чотирьох осіб, тобто продовжився процес нуклеаризації сім'ї. За нашими розрахунками, середній розмір сім'ї у той час становив 3,84 особи.

Отже, з кінця 1930-х років, мірою того як змінювалась ситуація і загальна атмосфера у країні, державна сімейна політика стала більш жорсткою, тоталітарною, націленою на створення міцної соціалістичної сім'ї методами державного контролю над всіма сторонами життя особистості. Заборона абортів, введення санкцій при розлученні, кримінальна відповідальність за несплату аліментів згідно з постановою 1936 р., а потім істотне обмеження свободи розлучень відповідно до указу 1944 р. — ці заходи, хоча і були направлені на зміцнення інститутів шлюбу і сім'ї, мали репресивний характер, намагались вирішити складні соціально-демографічні проблеми методами примітивної заборони. Показники офіційної статистики покращились, однак гострота протиріч у функціонуванні шлюбу і сім'ї в умовах тоталітарного контролю держави не зменшилась. З одного боку, влада намагалась підвищити народжуваність, зміцнити шлюбні стосунки, і на це було спрямоване законодавство, а з другого — культивувались ідеї пріоритетності суспільних інтересів над особистими, сімейними. Метою життя особистості мало стати служіння державі, партії, участь у суспільному виробництві. Негативні риси сімейного життя — нехтування сімейними цінностями, ослаблення шлюбно-сімейних зв'язків, непоступливість у сімейних стосунках, випадки нехтування сімейними обов'язками (щодо батьків, дітей), що стали характерними для української родини на протязі багатьох десятиріч, значною мірою є наслідком деформації процесів відтворення населення у 1920–1930 рр.

Демографічний розвиток населення України (хоч і атиповий в умовах тоталітарного режиму) було перервано трагічними подіями Другої світової війни. Війна перервала природні процеси відтворення населення, дестабілізувала всі сторони життя населення, у т. ч. шлюбно-сімейні. Великі людські втрати, насамперед чоловіків у найбільш працездатному і продуктивному віці, зруйнували статеві-віковий баланс населення, що

призвело до різкого падіння шлюбності та народжуваності, повного розбалансування шлюбного ринку. Величезні втрати життєвого, шлюбного і репродуктивного потенціалу населення деформували подальший демографічний розвиток, однак точна статистична оцінка розміру цих втрат ускладнена, і нині викликає дискусії, адже СРСР був єдиною країною-учасником війни, що не провела перепис населення у повоєнні роки.

У цей складний період держава намагалась вплинути на демографічні процеси, надати матеріальну і морально-правову підтримку сім'ї, впорядкувати шлюбні процеси, однак використовувала методи, типові для тоталітарного режиму. У липні 1944 р. було прийнято указ Президії Верховної Ради СРСР «Про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним і самотнім матерям, посилення охорони материнства і дитинства, про встановлення почесного звання «Мати-героїня» та введення ордена «Материнська слава» і медалі «Медаль материнства», відповідно до якого визнавався лише офіційний, зареєстрований державою шлюб, і лише у цьому типі шлюбного партнерства права і обов'язки подружжя визнавались законом. Декларативна підтримка сім'ї «поєднувалась» зі збільшенням розміру податку на неодружених, самотніх та бездітних осіб, а також поширенням цього податку на громадян, які мають одну дитину чи двох дітей.

Для запобігання плутанини у фактичних шлюбних відносинах, в першу чергу фактичного багатоженства, випадки якого стали непоодинокими в умовах війни, в паспорті вводилась особлива графа «сімейний стан», де вказувалися прізвище, ім'я і по-батькові шлюбного партнера, його рік народження, час та місце реєстрації шлюбу. Поряд з цим, скасовувалося право звертання матері до суду з позовом про встановлення батьківства та про стягнення аліментів на утримання дитини, якщо вона не була в зареєстрованому шлюбі з батьком дитини та при реєстрації дитини, народженої поза шлюбом, записувалась на прізвище матері, а в графі «батько» ставився прочерк. Це, безумовно, було обмеженням прав дітей та жінок, приниження жінки-матері, спробою грубого контролю над сексуальною і репродуктивною поведінкою особистості. Дещо «пом'якшив» ситуацію стосовно сімей загиблих фронтовиків наступний Указ Президії Верховної Ради СРСР від 10.11.1944 р. «Про порядок визнання фактичних шлюбних правовідносин у разі смерті або зникнення безвісти на фронті одного з подружжя».

Після закінчення війни в Україні спостерігалось компенсаційне піднесення шлюбності, народжуваності, тобто почали діяти природні механізми відновлення кількості і якості людської спільноти. Компенсаційний підйом шлюбності тривав протягом 1946–1951 рр., однак з 1952 р. почався спад шлюбності, оскільки шлюбний контингент чоловіків був вичерпаний, хоча й був надлишок жінок – потенційних нарече-

них. Найвищий рівень народжуваності спостерігався у 1949 р., після чого почалось її поступове зниження.

Процес укладання шлюбів нормалізувався, порівняно з повоєнним періодом, вже у міжпереписний період 1959–1970 рр., хоча річні коливання шлюбності та народжуваності впродовж багатьох років ще зумовлювалися «демографічними хвилями» як відлунням війни [13].

Слід відзначити розширення у післявоєнні роки системи державної підтримки багатодітних та одиноких матерів. Відповідно до указу 1944 р., при народженні третьої дитини та дітей наступних черговостей матері отримували одноразову допомогу, яка збільшувалась мірою підвищення черговості народження, а починаючи з четвертої дитини – і щомісячну допомогу, яка виплачувалася, починаючи з другого року народження дитини і до досягнення п'ятирічного віку. Передбачалася державна допомога і самотнім матерям, які не перебувають у шлюбі, на утримання і виховання дітей до досягнення ними дванадцятирічного віку.

Настання «Хрущовської відлиги» на зміну сталінському режиму започаткувало з кінця 1950-х років поступову лібералізацію суспільного життя в країні, що створило, нарешті, більш цивілізовані умови для життєдіяльності населення, його відтворення, у т. ч. у шлюбно-сімейній та репродуктивній сфері. Розвиток шлюбу і сім'ї набув нових рис. Хоча принципи взаємовідносин держави і сім'ї не змінилися (пріоритет державних інтересів над інтересами особистості, сім'ї), однак держава відійшла від жорстких, репресивних методів контролю над особистим життям людини. Першим кроком була відміна заборони абортів та кримінальної відповідальності за їх здійснення (01.11.1955 р.), що означало надання свободи жінці, сім'ї щодо дітонародження. Масове будівництво житла для проживання сімей в окремих квартирах (т. зв. «хрущовках») у 1960-ті роки поклало початок формуванню матеріальних умов для природної інтимності сімейного світу, окремого простору для кожної сім'ї, тобто з'явилися нові передумови для життєдіяльності сім'ї, будівництва сімейних стосунків, їх розвитку.

Важливим також у шлюбно-сімейному законодавстві стало прийняття у грудні 1965 р. урядової постанови, що значно спростила процедуру розлучення (Указ Президії Верховної Ради СРСР від 10.12.1965 р. «Про деякі зміни порядку розгляду в судах справ про розірвання шлюбу»). Це значно вплинуло на шлюбну ситуацію в країні. Вже у 1950-х роках, незважаючи на значні законодавчі обмеження, кількість розлучень почала повільно зростати. Після 1965 р. відбувся «сплеск» розлучуваності: якщо у 1965 р. в Україні було зареєстровано 77781 розлучення (1,7‰), то вже у 1966 р. – 140877 (3,1‰), тобто майже вдвічі більше. Радянські вчені пояснювали цей «стрибок» юридичним оформленням шлюбів, які фактично

були давно розірвані, і з цим важко не погодитись. Хоч у наступні кілька років розлучуваність дещо знизилась, однак у 1973 р. було зареєстровано більше розлучень, ніж у 1966 р., і надалі їх кількість зростала, хоч і з певними коливаннями. Одним із чинників цих змін було прискорення урбанізації і відповідне скорочення чисельності сільського населення, що завжди лишалось оплотом традиційної сімейної поведінки. Вже у середині 1970-х років (після 1975 р.) загальний коефіцієнт розлучуваності перетнув межу у 3,5‰ і тримався на цьому рівні аж до набуття Україною незалежності (рис. 2.2).

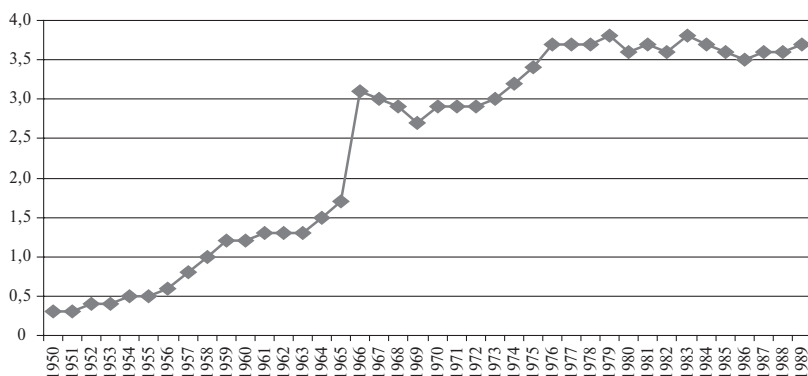


Рис. 2.2. Кількість розлучень у розрахунку на 1000 осіб в Україні протягом 1950–1989 рр.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Рівень розлучуваності населення України та інших республік європейської частини СРСР у 1970–1980-х роках був найвищим у Європі. У 1970 р. і 1980 р. за кількістю розлучень на 1000 населення «попереду» України були лише Росія, Латвія і Естонія. Розірвання шлюбу, навіть якщо подружжя мало спільних дітей, стало звичним явищем, «легко» сприймалось і соціальним оточенням, і суспільством в цілому. З того часу несталість подружніх відносин стала традиційною для українського населення.

З кінця 1960-х і до початку 1990-х років в Україні відбувався процес омолодження шлюбності й народжуваності. Так, зокрема, поступово зростала частка шлюбів, де обом нареченим було менше 25 років, а у жінок – менше 20 років. Особливо інтенсивно цей процес відбувався у жінок: якщо частка шлюбів, де нареченому менше 20 років, майже не змінилась протягом 1950–1989 рр. (хоч істотно збільшилась частка тих шлюбів, де нареченому 20–24 роки), то у жінок набула поширення рання шлюбність – у 1970–1980-ті роки поступово збільшувалась частка шлю-

бів з нареченою, якій не було і 20 років. У 1988–1989 рр. таким був майже кожен третій шлюб, тобто наречені «помолодшали» порівняно з повоєнними та п'ятдесятими роками.

Впродовж 1960–1980-х років українська сім'я набула тих рис, які надалі успадкувала й незалежна Україна: високий рівень шлюбності населення з поширенням ранніх шлюбів, високий рівень розлучуваності і відповідне збільшення неповних сімей з дітьми, становлення масової одностаттності (за даними переписів населення, вже у 1970 р. 50,2% сімей з дітьми були одностаттними, у 1979 р. – 55,9%, у 1989 р. – 52,1%).

Найважливішим заходом, спрямованим на стимулювання дітородної активності шляхом поліпшення умов життя сім'ї з дітьми, вже у 1980-і роки стало посилення державної допомоги сім'ям, які мають дітей [41]. В Українській РСР найбільші виплати (близько 1/3 загальної суми виплат сім'ям, які мають дітей) з введених у листопаді 1982 р. були здійснені у зв'язку з наданням жінкам частково оплачуваної відпустки по догляду за дитиною у віці до 1 року. Майже в 4 рази, порівняно з 1981 р., зросла сума допомог багатодітним і самотнім матерям. Підвищились і розміри одноразових допомог у зв'язку з народженням дитини. Сума допомоги з вагітності й пологів зросла в 1987 р., порівняно з 1981 р., більш ніж на 20%.

Підвищення народжуваності внаслідок активізації пронаталістської політики у 1980-х роках виявилось нетривалим, що актуалізувало питання про комплексність заходів демографічної політики [12]. Ефект, досягнутий значними зусиллями в одній області демографічного розвитку, може бути нейтралізований несприятливим перебігом демографічних процесів в іншій області. Підвищення дитячої смертності в селах УРСР у 1984 р. – ще один доказ на користь тези про те, що заходи щодо підвищення народжуваності повинні бути доповнені заходами щодо зміцнення здоров'я населення, особливо молоді.

Із набуттям Україною незалежності, що супроводжувалося соціально-економічною трансформацією соціуму на ринкових засадах, умови життєдіяльності і розвитку української сім'ї якісно змінились. На межі тисячоліть із розвитком процесів глобалізації посилювався зовнішній вплив на шлюб і сім'ю, дітородну поведінку населення в Україні. Їх подальша модернізація відбувається в рамках процесу поширення постіндустріальних принципів розвитку (пов'язаних із другим демографічним переходом) у ринкових умовах організації суспільства. З одного боку, зникли «радянські» обмеження щодо вибору стилю життя сім'ї та кожної особистості, але з другого – виникли нові ризики і обмеження.

1990-і роки в історії України ознаменувались погіршенням якісних і кількісних характеристик населення, обвальним падінням народжуваності під впливом гострої соціально-економічної кризи перехідного пе-

ріоду, зменшенням чисельності населення внаслідок депопуляції. Однодітність набула ще більш масового характеру.

Складна демографічна ситуація вимагала формування активної демографічної політики, однак реакція держави на вкрай несприятливу динаміку народжуваності і смертності у незалежній Україні виявилась, певною мірою, запізнілою. У 1990-і роки було подовжено відпустку по догляду за дитиною (що надається після закінчення відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами) з 1,5-річного віку дитини до досягнення дитиною 3 років⁷. А заходам пронаталістської політики вже у 2000-і роки вдалося лиш «підтримати» й посилити те підвищення народжуваності в країні, яке, після десятиліття її спаду, розпочалось з 2002 р. Серед таких заходів насамперед необхідно зазначити багатократне підвищення допомоги при народженні дитини, яке забезпечується за рахунок коштів з державного бюджету. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.2005 р. № 315 «Деякі питання призначення і виплати допомоги сім'ям з дітьми» було передбачено призначення одноразової допомоги при народженні дитини у сумі кратній 22,6 розміру прожиткового мінімуму на дітей віком до шести років: розмір цієї допомоги було збільшено з 725 до 8500 грн. Статтею 56 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» визначено, що допомога при народженні дитини у 2007 р. виплачуватиметься у розмірі 8500 грн. У 2008 р., згідно зі ст. 12 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», розмір допомоги знову був суттєво підвищений, й став диференційованим залежно від черговості народженої дитини. Так, на першу дитину допомога досягала 12400 грн, на другу – 25000 грн, на третю і наступну – 50000 грн. Починаючи з 2011 р., згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо виплати допомоги при народженні дитини», така допомога нараховується у розмірах, кратних прожитковому мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини: на першу дитину виплачуватиметься сума, кратна 22 розмірам прожиткового мінімуму; на другу – кратна 45 розмірам прожиткового мінімуму, на третю і кожну наступну – кратна 90 розмірам прожиткового мінімуму. Відбулася також певна пролонгація виплат у часі, після чого допомога набула вигляду фактично проміжного варіанту між одноразовим грантом при народженні дитини і системою більш тривалого сприяння батькам з дітьми (наприклад, для третьої і дітей наступних черговостей загальну суму виплат «розтягнуто» на період до 6-ти років). З 01.12.2013 р., від-

⁷ Відповідно до частини першої ст. 18 Закону України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР «Про відпустки».

повідно до розміру прожиткового мінімуму, допомога при народженні першої дитини становить 30960 грн, другої — 61920 грн, третьої і кожної наступної дитини — 123840 грн.

А останнє реформування (березень 2014 р.), що мало на меті скорочення бюджетних видатків в умовах економічної кризи, встановило фіксований розмір допомоги при народженні у розмірі 41280 грн, з яких 10320 грн виплачується при народженні, решта рівними частинами впродовж наступних трьох років (860 грн щомісяця). Фактично, зросла допомога при народженні першої дитини й скоротилась при народженні другої та, особливо, третьої й наступних дітей. Також ліквідовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка, проте, була досить незначною (середній її розмір у 2012 р. складав 347 грн).

У 2012 р. і 2013 р. сумарний показник народжуваності в Україні становив 1,5 дитини на жінку і дещо відстає від середньоєвропейського рівня. Та очікувати подальших значних зрушень у народжуваності внаслідок застосування виключно фінансових пронаталістських заходів не доводиться — про це свідчить як весь досвід реалізації сімейної політики, так і те, що такі заходи лише частково відповідають уявленням населення про шляхи подолання перешкод для народження дитини. Істотними перешкодами для реалізації дітородних намірів в Україні наразі лишаються низькі доходи населення і житлові проблеми, вирішення яких є найбільш актуальним завданням сімейної політики у нашій країні.

В сучасній Україні законодавчі норми і правила щодо сім'ї та шлюбу викладено у Сімейному кодексі України, прийнятому у 2004 р. За цим кодексом сім'я визнається «первинним та основним осередком суспільства» (розд. I, гл. 1, ст. 3), а шлюб визначено як «сімейний союз жінки і чоловіка» (розд. II, гл. 3, ст. 21); визначено і основні принципи укладання шлюбу — добровільність і одношлюбність, процедуру реєстрації, майнові та немайнові права і обов'язки подружжя, а також права і обов'язки матері, батька та дитини. Сімейний кодекс визначає і шлюбний вік, санкціонуючи нижню межу вступу до шлюбу виходячи із сучасного уявлення про готовність до сімейного життя чоловіка і жінки за критеріями фізичної, моральної та соціальної зрілості. До 2012 р. в Україні діяли законодавчі норми, згідно з якими шлюбний вік для чоловіків становив 18 років, для жінок — 17 років; і ці норми були успадковані з Кодексу про шлюб і сім'ю Української РСР, що діяв протягом 1970–2003 рр. У квітні 2012 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо підвищення шлюбного віку», яким підвищила шлюбний вік жінок до 18 років, тобто було встановлено однаковий шлюбний вік для чоловіків та жінок. Метою цих змін було запровадження більш цивілізованого і відповідального ставлення підростаючого покоління до шлюбно-сімейних відносин на принципах гендерної рівно-

сті, відповідність сімейного законодавства країни міжнародним стандартам та європейському досвіду. Крім того, Україна стала першою країною СНД, де було ухвалено Закон «Про попередження насильства в сім'ї»⁸, що визначає правові основи запобігання насильству в сім'ї.

Отже, законодавчі основи державної сімейної політики в Україні відповідають сучасним міжнародним стандартам, однак саме здійснення сімейної політики потребує вдосконалення всього інституціонального середовища, його трансформації з врахуванням інтересів сім'ї, що в сучасних історичних умовах — початкові етапи функціонування ринкової економіки та формування соціально свідомого громадянського суспільства — є складним завданням, яке ще потребує свого вирішення.

Формування дієвої сімейної політики неможливе без розуміння сучасних особливостей, протиріч та проблем української сім'ї. На початку ХХІ ст. сімейна поведінка населення України, у т. ч. матримоніальна та дітородна поведінка, зберегли певні традиційні особливості, які й досі залишаються визначальними. Сучасні цивілізаційні особливості організації сімейного життя — підвищення віку вступу до шлюбу і віку дітородження, плюралізація форм шлюбних стосунків та форм сімейних об'єднань — спостерігаються в нашій країні, однак міжнародні порівняння свідчать, що українці раніше і частіше реєструють шлюб та народжують дітей у традиційному шлюбі, ніж населення більшості країн Європи. Сім'я посідає найважливіше місце у системі цінностей населення [62, с. 89–91]. Разом з тим вже багато десятиліть Україна належить до групи країн з найбільш високим рівнем розлучуваності населення; і незважаючи на те, що рівень народжуваності у останнє десятиріччя значно підвищився, більшість українських сімей залишається однодітними.

2.2. Політика охорони здоров'я в Україні: основні принципи й історія розвитку

Передумови трансформації державної політики у сфері охорони здоров'я. Еволюційні трансформації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні історично зумовлені, з одного боку, змінами стану громадського здоров'я (проблемами, які потребували втручання держави, та її потребами у людських ресурсах), з другого — змінами у визначенні ролі держави у регулюванні соціальної сфери та переходу від державоцентричної до антропоцентричної моделі державного управління. Наприклад, якщо на початку державності політика охорони здоров'я в Україні

⁸ Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III «Про попередження насильства в сім'ї».

мала фрагментарний характер і стосувалася переважно протиепідемічних заходів і регламентації надання медичної допомоги як одного з ремесел, то з суспільним і промисловим розвитком, урбанізацією, науковим прогресом постала потреба у державному регулюванні питань санітарії, гігієни (у т. ч. гігієни праці), надання державної медичної допомоги, підготовки кадрів і розвитку медичної науки і практики тощо, поступового формування комплексної політики, яка з часом набувала все більш міжгалузевого характеру. Визнання людського життя найбільшою суспільною цінністю, в свою чергу, зумовило підвищення значущості людського потенціалу для розвитку, і, відповідно, підвищення уваги до соціально-політичної сфери.

Одним із основних демографічних показників, що визначають рух народонаселення, є смертність. Трансформаційні зміни смертності (а отже, і тривалості життя) в Україні віддзеркалюють явище суспільного прогресу в межах епідеміологічного переходу. Під епідеміологічним переходом розуміють комплексні зміни у показниках здоров'я населення, а також їх взаємозв'язок з їхніми демографічними, економічними та соціальними детермінантами та наслідками (Омран, 1977). При цьому виділяються три категорії чинників епідеміологічного переходу: екобіологічні; соціально-економічні, політичні та культурні; медичні детермінанти і детермінанти у сфері охорони громадського здоров'я.

Зниження смертності відбувалось у результаті економічних та організаційних суспільних змін, розвитку сучасної системи охорони здоров'я, зокрема санітарно-епідеміологічної служби. Передусім суттєво вплинули заходи боротьби з інфекційними захворюваннями та імунопрофілактика, що охопили практично все населення; санітарно-гігієнічна просвіта; розвиток медичної науки і техніки та досягнення сучасної фармацевтики; збільшення забезпеченості медичним персоналом на одну особу населення і покращання його кваліфікації; безпечніші умови проживання і праці.

Сутність модернізації у царині смертності і тривалості життя населення — перенесення на більш пізній вік настання смерті від визначених причин смерті (або навіть повне їх виключення) зі структурними змінами з заміною екзогенних детермінант смертності ендемогенними.

Незалежно від рівня розвитку конкретної країни, єдина спрямованість проявляється у схожій динаміці показників смертності і тривалості життя, однотипних змінах структури патології, причин смерті і патогенних чинників. Якщо раніше значна частина смертей була зумовлена інфекційними хворобами, вагомий вплив на смертність мали війни, неврожаї, голод тощо, то, починаючи з другої половини XIX ст., їх роль поступово знижувалась (в Україні — пізніше, ніж у Західній Європі), і з

середини XX ст. на передній план виходять ендемічні причини смерті. Останні десятиріччя основний масив смертей у розвинутих країнах детермінують саме хронічні неінфекційні хвороби.

Тому на порядку денному урядів країн — проблема глобального тягаря неінфекційних захворювань, їх факторів ризику і детермінантів, розробка і реалізація заходів боротьби з серцево-судинними хворобами, раком, діабетом і хронічними захворюваннями органів дихання. Проблема зростання тягаря неінфекційних хвороб є катастрофічною не лише для охорони здоров'я і суспільства, а в першу чергу для національної економіки — причому ризики є вищими в країнах з середнім і низьким доходом, до яких належить Україна. Для порівняння: в них до 40% випадків смертності від основних неінфекційних захворювань припадає на населення у працездатному віці, тоді як у найбагатших країнах — лише 11%. Збільшення обсягу ресурсів, які витрачаються, пов'язане зі зростанням вартості лікування, зниженням продуктивності в результаті захворюваності і смертності серед робочої сили та наслідками катастрофічних витрат серед населення у вигляді зниження споживання.

Підкреслимо, що зміни смертності впродовж минулого сторіччя і дотепер в Україні характеризувалися нерівномірністю (спостерігались як підйоми, так і спади рівнів), непослідовністю та відмінностями процесу залежно від вікової групи, статі, часового періоду тощо. На відміну від розвинутих європейських країн, де поступово рівень смертності знижувався практично однаковими темпами в усіх вікових групах, в Україні це явище було неоднорідним. Так, послідовна пріоритетна реалізація політики, спрямованої на вдосконалення допомоги матерям та дітям, підвищення рівня життя населення і поступове зниження народжуваності в країні у середині XX ст. суттєво позначилися на зниженні смертності дітей (передусім за рахунок зменшення втрат унаслідок інфекційних хвороб і хвороб органів дихання). Водночас накопичувалися несприятливі зміни щодо зростання смертності у працездатному віці, особливо чоловіків. Унаслідок цього, якщо ще у 1965 р. за показником очікуваної тривалості життя Україна знаходилась практично на одному рівні з розвинутими країнами, то пізніше на тлі його стійкого зростання у західних країнах різниця між показниками почала стрімко збільшуватися через стагнацію, а з кінця 1980-х років — і через зниження тривалості життя в нашій країні.

В Україні охорону здоров'я визнано пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу (ст. 4 Основ законодавства України про охорону здоров'я). Стан громадського здоров'я — загальновизнаний індикатор благополуччя держави, одночасно є як необхідною передумовою розвитку будь-якого суспільства, так і результатом соціально-економічної політики держави, а його збереження і покращання — однією з головних політичних задач.

Класичне визначення ВООЗ здоров'я як «стану повного фізичного, духовного та соціального благополуччя, а не тільки відсутності хвороби або фізичних дефектів» (практично дослівно відтворено у ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я), було розширене і доповнене у 1977 р. поняттям «соціальної і економічної продуктивності індивіда».

Здоров'я індивіда розглядається як динамічний процес збереження і розвитку його біологічних, фізіологічних і психічних функцій, оптимальної працездатності і соціальної активності за максимальної тривалості активного періоду життя.

Здоров'я нації є результатом соціально-історичного розвитку, показником психосоціальної та біологічної життєздатності населення, яке проживає на певній території в ряді поколінь, підвищення його працездатності і продуктивності колективної праці.

Усвідомлення того, що здоров'я індивідуальне нерозривно пов'язане зі здоров'ям громадським, є наріжним каменем сучасної соціальної політики. Феномен здоров'я поєднує чотири сфери — фізичну, психічну, духовну і соціальну в одну з найбільших особистісних і суспільних цінностей. У Декларації, прийнятій на Міжнародній конференції ВООЗ з первинної медико-санітарної допомоги (Алма-Ата, 1978 р.), було акцентовано увагу як на загальному праві на охорону здоров'я, так і на відповідальності урядів за реалізацію цього права, а головною метою глобальної соціальної політики проголошено досягнення населенням такого стану здоров'я, що дав би змогу кожному вести повноцінний спосіб життя з соціальної та економічної точок зору. Алма-Атинська Декларація проголосила охорону здоров'я неодмінною складовою частиною економічного та соціального розвитку людства. Кожна людина має право на життя і здоров'я (ст. 27 Конституції України), і, визнаючи це, держава забезпечує його захист через охорону здоров'я (за визначенням Основ законодавства України про охорону здоров'я, «систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя»). У цьому ж законодавчому акті визначено спільну відповідальність за рівень здоров'я (як теперішнього, так і прийдешніх поколінь) суспільства і держави.

Вставка 2.1. Три основні цілі системи охорони здоров'я:

1. *Покращання здоров'я населення.*
2. *Справедливість фінансового внеску із забезпеченням фінансового захисту від витрат, пов'язаних із нездоров'ям.*
3. *Відповідність очікуванням населення.*

Сьогодні політику, спрямовану на збереження здоров'я і подовження тривалості життя, світова спільнота вбачає як усвідомлений плановий і поступальний вплив на соціальні детермінанти громадського здоров'я [84]. Стратегія впливу на ці детермінанти включає процеси транспарентного й інклюзивного прийняття рішень з урахуванням думок всіх відповідних груп і секторів, а також розробку політики, яка ефективно функціонує і досягає чітких та вимірюваних результатів, формує підзвітність і, що найбільш важливо, є справедливою стосовно як процесів розробки політики, так і результатів.

Історія розвитку політики охорони здоров'я в Україні. Звичайно, ще у стародавні часи існували медичні знання і надавалась медична допомога, однак політика охорони здоров'я почала формуватися одночасно зі становленням держави. Історію розвитку державної політики охорони здоров'я в Україні можна умовно поділити на кілька періодів [21].

X–XI століття. Перші лікувальні заклади в Київській Русі засновувались при церквах і монастирях, будучи практичним втіленням християнських духовно-моральних цінностей милосердя і служіння ближньому. Наприклад, у «Домострої» – збірці правил про різні обов'язки людини, відсутні згадки про світську медицину, й увесь розділ з лікування ґрунтується на християнсько-монастирських поглядах. Лікарні, за прийнятим в 996 р. Церковним статутом князя Володимира Великого, були церковними установами, а персонал – підлеглими єпископа. Монастирі стали осередками культури, медичної науки і практики. Перший в Україні монастирський статут (1063 р.) Києво-Печерського монастиря передбачав, серед іншого, опікування хворих та калік. Ще 1070 р. при Києво-Печерській Лаврі було засновано богадільню-притулок для хворих та немічних, пізніше аналогічні заклади з'явилися при монастирях у Переяславі, Смоленську, Львові, в разі потреби їх перетворювали на військові госпіталі чи на карантинні лікарні.

В «Руській правді» – першому збірнику законодавчих актів Київської Русі – визначались норми суспільного життя, зокрема, становище лікаря в суспільстві та оплата його праці; церквам наказувалось будувати лікарні і лазні та безоплатно надавати допомогу хворим і немічним.

Значна увага приділялась боротьбі з епідеміями (пошестями). До появи мікробіології і розуміння суті збудників інфекційних хвороб емпіричним шляхом було усвідомлено і важливість ізоляції епідемічних вогнищ, зокрема, суворо заборонялось спілкування між населенням заражених та незаражених районів. Першими і найголовнішими законодавчо визначеними заходами стали карантинні.

XIII–XVII століття. Ведення активних військових дій козаками Запорізької Січі у XIV і XV ст. та пізніше – визвольних воєн під проводом

Богдана Хмельницького зумовили зростання потреб у медичній допомозі як учасникам військових дій, так і мешканцям України. Головний козацький госпіталь було розміщено в Межигірському монастирі під Києвом, відкривалися медичні школи, які готували лікарів.

У 1578 р. український магнат князь Костянтин Острозький заснував першу школу вищого типу в Україні (Острозьку академію), при якій був госпіталь з медичним класом, де вивчали медицину. З XV ст. розпочали підготовку учених лікарів у Польщі, в Ягеллонському (Краківському) університеті.

У Російській імперії з кінця XVI до початку XVII ст. центральним органом виконавчої влади був Аптекарський приказ, який контролював діяльність медичних працівників, сприяв створенню мережі аптек та перших державних лікарень, організовував платне медикаментозне забезпечення населення.

Велику роль у розвитку охорони здоров'я (далі — ОЗ) в Україні протягом XV–XVII ст. відіграли тодішні «НДО» — Братства, або організації православно-міщанства. У 1632 р. архімандрит Петро Могила об'єднав Київську братську школу (що існувала з 1615 р. на кошти киянки Єлизавети Гулевич) із Лаврською школою при Києво-Печерській лаврі в Києво-братський колегіум, який серед іншого, надавав і медичні знання (з 1633 р. — Києво-Могилянський колегіум, з 1701 р. царським указом присвоєно офіційний титул та права Академії). Львівське братство з 1522 р. утримувало при Онуфріївському монастирі притулок для бідних і немічних.

Першу в Україні нецерковну (світську) лікарню було відкрито у Львові в XIII ст.: в міських актах за 1377 р. є відомості про заснування в місті шпиталю для хворих і бідних.

Більшість населення середньовічних міст обслуговували не дипломовані лікарі, а ремісники, або цирульники, які в часи міського самоврядування (Магдебурзького права) об'єднувалися в цехи, відповідно, їх діяльність регламентувалась цеховим статутом. Сільське населення переважно зверталось до знахарів або у монастирі.

Медичну допомогу на Запорізькій Січі, як правило, надавали засобами народної медицини, значну увагу приділяли протиепідемічним і гігієнічним заходам.

XVIII століття. На жаль, не дістав широкого висвітлення і практичного впровадження написаний з відчуттям громадської відповідальності трактат «*О сохранении и размножении российского народа*», який написав М.В. Ломоносов 1761 р. як лист президенту Російської академії наук графу І.І. Шувалову. В ньому вчений-енциклопедист виклав систему державних заходів соціальної політики, вказав на причини, що перешкоджають збереженню та збільшенню народонаселення, а також намітив шляхи до-

сягнення цих цілей. Велику стурбованість вченого викликав надвисокий рівень дитячої смертності. Для подолання високої смертності М.В. Ломоносов рекомендував скласти загальнодоступний лікарський poradnik, збільшити кількість лікарів та аптек, і цим знищити «забобонне вдавання до лікування чарами». Особливу увагу приділено способу життя, зокрема, вчений вказує на надмірності, характерні для святкових днів, які негативно впливали на здоров'я і тривалість життя.

Праця Ломоносова торкалась важливих питань, що стосуються збереження і збільшення народонаселення, багато з яких і донині не втратили свого значення – наприклад, такі, як зміцнення моральних засад народу; розвиток доступної і безоплатної медицини; просвіта молодих сімей в тому, як зберегти життя дітей; заходи щодо зменшення дитячої смертності; боротьба із злочинністю, вбивствами, пожежами та іншими чинниками неприродної смерті; правильне харчування тощо. Окрім того, обґрунтовано необхідність дослідних робіт з попередження епідемій, підготовки медичних кадрів, просвітньої роботи, боротьби зі знахарством за збереження справді корисного досвіду народного цілителства.

З початку XVIII ст. посилюється централізація, створюється новий апарат державного управління ОЗ. На зміну Аптекарському приказу приходить Медична канцелярія (1707 р.), пізніше Медична колегія (1721 р.), якій підпорядковувались заклади і персонал, що утримувалися за державні кошти (з казни). Зазначимо, що у 1737 р. видано Указ щодо надання безоплатної медичної допомоги бідним. Водночас розвивалась приватна медицина, переважно для забезпеченого та міського населення. З розподілом Росії на губернії в містах створювались перші місцеві державні органи управління – Прикази громадської опіки, що стало початком децентралізації управління у сфері ОЗ [1, 2], у подальшому на місцях створювались губернські лікарські управи, що призводило, з одного боку, до посилення територіального підходу управління і можливості формування місцевої політики, з другого – при збереженні Приказів (які перейшли до сфери управління обер-поліцмейстерів) призводило до двовладдя.

XIX – початок XX століття. Цей період розвитку тісно пов'язаний з тим, що медицина зміцнює свої позиції як наука – переважає експериментальний характер, триває вивчення механізмів процесів, що обумовлюють здоров'я і хвороби людини. Це, в свою чергу, відкриває нові можливості впливу на стан громадського здоров'я через заходи соціальної політики.

Розвиток соціально-медичних уявлень і знань сприяв обґрунтуванню доцільності організації державної охорони здоров'я, тобто такої системи медичних заходів, яка охопила б своїм впливом усі верстви народонаселення.

Першу спробу обґрунтувати відповідну стратегію державної політики в сфері ОЗ наприкінці XVIII – початку XIX ст. зробив австрійський вчений і лікар Й.П. Франк (1745–1821 рр.) у дев'ятитомній праці «Повна система медичної поліції». На службу медичної поліції (або державної медицини), що складалася з низки лікувальних і опікувальних закладів та лікарів на державній службі, мало бути покладено:

- контроль за дотриманням медичного законодавства;
- складання таблиць смертності населення, або *політичної арифметики* та визначення впливу таких чинників, як заняття, ендемічні та епідемічні захворювання, шлюби та шлюбна плодовитість, стан пологових будинків, смертність немовлят, виховання дітей в дитячих будинках та притулках, училищах;
- турботу про покращення клімату та очищення повітря;
- належне харчування громадян та запобіжні заходи щодо вживання нездорової їжі;
- влаштування народних купелей та лазень;
- усунення шкідливого впливу тютюну;
- попередження шкідливого впливу певних занять і ремесел;
- попередження бідності й жебрацтва;
- попередження нещасних випадків;
- викорінення шкідливих звичок, повір'їв, пияцтва і розпусти;
- тюремну та військову медицину і гігієну;
- попередження і приборкання міазматичних (заразних) хвороб (у т. ч. туберкульоз і сифіліс);
- організацію швидкої допомоги;
- благоустрій і утримання аптек, лікарень;
- поширення серед народу правильних уявлень про збереження здоров'я.

Служба Й.П. Франка спочатку у Віленському університеті, лейб-медиком у імператора Олександра I, а пізніше у Санкт-Петербурзі сприяла ознайомленню російського суспільства з його передовими ідеями.

З новими відкриттями у сфері медичних наук було зроблено значний поступ у розвитку соціально-медичних уявлень та досягненні нових рубежів у поліпшенні громадського здоров'я. Поширення досліджень стосовно основних демографічних процесів та соціальних впливів на них дало можливість зробити вагомі соціально-медичні висновки, що мали вплив і на державну політику. На ці часи припадає багато подій і політичних рішень, які сприяли формуванню більш досконалої системи охорони

громадського здоров'я — як на території України, що входила до складу Російської імперії, так і до західних земель, які перебували у складі Речі Посполитої і Австро-Угорщини.

У 1841 р. у Києві відкрито медичний факультет Університету св. Володимира (нині — Національний медичний університет ім. О.О. Богомольця). У 1861 р. у Києві відбувся перший з'їзд природодослідників за участі лікарів — фактично перший медичний з'їзд в Російській імперії, проведенню якого сприяв М.І. Пирогов. У 1876 р. уряд Австро-Угорщини видав закон «Про врачування громадської охорони здоров'я», що сприяв покращанню медичної допомоги населенню Галичини, Буковини і Закарпаття. У 1886 р. в Одесі міське самоврядування відкрило першу в країні санітарно-бактеріологічну (Пастерівську) станцію (у майбутньому — Бактеріологічний інститут ім. І.І. Мечникова). В цьому ж році при Товаристві київських лікарів створено Комісію народних медичних читань, чим започатковано санітарну просвіту населення в Україні.

У зв'язку з епідемією холери в середині XIX ст. в Російській імперії було прийнято тимчасове рішення, згідно з яким власники фабрик та заводів мали організовувати для своїх робітників лікарні, тобто в Україні започатковано фабрично-заводську медицину. У 1870 р. було створено першу в Україні лікарняну касу на адміралтейському заводі «Руссуд» у м. Миколаєві.

З розвитком природничих і технічних наук безпосередньо пов'язане виникнення гігієни. Розвиток промисловості призвів до поширення патології під впливом несприятливих умов праці та побуту, з другої половини XIX ст. набирають розмаху дослідження із промислової санітарії. В Англії у 1802 р. було видано перший акт санітарного законодавства — «Закон про мораль та здоров'я», а в 1848 р. — законодавчий статут «Охорона народного здоров'я». У царській Росії тривалий час не було систематичного законодавства з промислової санітарії та охорони праці, лише у 80–90-х роках XIX ст. офіційно регламентовано робочий час підлітків і жінок, встановлено фабричні інспекції.

Значні зрушення політики у сфері громадської ОЗ відбулися в Російській імперії з відміною кріпацтва. Розвиток місцевого самоврядування сприяв залученню до вирішення проблем ОЗ громадськості — на відміну від західних країн, основні соціально-медичні удосконалення були пов'язані з діяльністю не держави, а земств. Головними її принципами були, зокрема, безоплатність медичної допомоги, її загальна доступність, профілактичний напрям, участь громадськості у будівництві системи медико-санітарної допомоги, а в галузі управління — принцип самоврядування. Створення земських дільничних лікарень забезпечило підвищення доступності кваліфікованої медичної допомоги широким верствам населення, переважно в сільській місцевості.

Створення розгалуженої мережі медичних закладів, в свою чергу, сприяло становленню достовірної статистики здоров'я, саме земські санітарні організації стали ініціаторами розробки та прийняття на рівні органів самоврядування низки санітарних та протиепідемічних норм і правил. У працях комісій Пироговського товариства в Росії було розроблено основи санітарної статистики, найдосконалішу для тих часів номенклатуру захворювань і правила медичної реєстрації (з 1902 р. обов'язкові в Росії для лікарів усіх відомств), що допомогло вивчати в порівняльному плані стан здоров'я населення різних територій. Окрім того, було визначено основні положення побудови і праці лікарської сільської дільниці, розроблено й перевірено на практиці основні принципи запобігання заразним хворобам і боротьби з ними, показано шляхи й засоби поширення гігієнічних знань у народних масах.

Підкреслимо, що Земську санітарну статистику на Міжнародній гігієнічній виставці в Дрездені (1911 р.) було визнано зразковою. На з'їздах Пироговського товариства висувались ті чи інші вимоги політичного характеру.

Державна реформа управління в Росії зумовила появу міністерств — з ліквідацією Медичної колегії управління ОЗ було передано підрозділу Міністерства внутрішніх справ. Протягом 1910–1914 рр. — найкращого періоду у суспільному устрої імперської Росії — було впроваджено систему триканальності (витрати великих земств та міст, згідно з державним податком, — 76,8%; кошти від приватних осіб та громадських організацій — 18%, з царської казни — 5,2%) [3]. У 1912 р. Державна дума прийняла Закон «Про соціальне страхування на випадок хвороби», що визначив статус лікарняних кас у суспільстві як організаційних осередків для праці лікарів за страховим принципом. Кошти фондів соціального страхування формувались із внесків промисловців та робітників у співвідношенні 40 : 60. Зокрема, на початку Першої світової війни в Катеринославській губернії було 135 лікарняних кас, проте в цілому охоплення соціальним страхуванням в Україні становило лише 2% населення.

У 1917–1919 рр. в Україні, яка перетворилась на арену громадянської війни і іноземної інтервенції, влада неодноразово переходила від однієї суспільно-політичної сили до іншої, що призводило до двовладдя. За цей же короткий час Україна пережила кілька етапів своєї державності, кожний з яких характеризувався своїми особливостями щодо побудови центральних органів управління ОЗ. У 1917 р. Центральна Рада проголосила Крайову лікарсько-санітарну Раду першим органом управління медико-санітарною справою автономної України, пізніше, після проголошення незалежності УНР, замість цієї Ради було засновано Департамент охорони здоров'я Ради Народних Міністрів (1918 р.). У період гетьманату вперше в історії України на початку травня 1918 р. засновано власний

національний орган централізованого управління медичною справою — Міністерство Народного Здоров'я і Опікування, яке збереглося і під час правління уряду Директорії (18 грудня 1918 р. — друга половина 1919 р.). Планувалося, що політика незалежної України має базуватись на тих же демократичних основах, на яких раніше будувалась земська медицина (безоплатність медичної допомоги, її доступність, профілактичний напрям, участь громадськості у розбудові системи медико-санітарної допомоги, управлінський принцип самоврядування. В Західноукраїнській Народній Республіці (листопад 1918 р. — листопад 1919 р.) було створено Державний секретаріат здоров'я.

На період початку правління уряду Директорії припало заснування і першого радянського централізованого органу управління медико-санітарною справою — Народного Комісаріату охорони здоров'я України (декрет 1919 р.). Зі створенням (30 грудня 1922 р.) СРСР, до складу якого увійшла Україна як одна з 15-ти республік, розпочався новий, радянський етап політики ОЗ.

На II Всеукраїнському з'їзді здороввідділів (1923 р.) було підкреслено необхідність приділяти увагу створенню мережі поліклінік, жіночих та дитячих консультацій в організації лікувально-профілактичної допомоги населенню, розширенню профілактичних заходів не тільки у діяльності санітарних лікарів, а й лікарів лікувального профілю [20].

У перші дні радянської влади видається ряд декретів, які спрямовувалися на подолання ряду інфекційних та інших захворювань (зокрема, тифу, малярії, віспи, дифтерії), на охорону материнства і дитинства, соціальне страхування та ін. Постанова ЦК ВКП(б) «Про медичне обслуговування робітників і селян» (1929 р.) визначила магістральний напрям розвитку радянської ОЗ [24]. З 1929 р. фінансування ОЗ стало виключно бюджетним, але з 1951 р. почали використовувати позабюджетні асигнування (надані міністерствами та відомствами, колгоспами, громадськими організаціями та фондами, як правило, для капітального будівництва в ОЗ), а також кошти, зароблені на суботниках.

У другій половині XX ст. у СРСР увага до питань політики у сфері ОЗ знайшла відображення у низці нормативно-правових актів. Так, постановою ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР від 14.01.1960 р. «Про заходи щодо подальшого поліпшення медичного обслуговування і охорони здоров'я населення СРСР» [40] задекларовано вжиття заходів з розширення мережі медичних закладів і спрямування капіталовкладень на будівництво лікарень, поліклінік, пологових будинків, забезпечення кваліфікованою медичною допомогою і підвищення культури медичного обслуговування населення. Державна політика мала бути сфокусована на боротьбі з туберкульозом, раком, психічними хворобами, охороні здоров'я матерів і дітей. Ініціативу колективних господарств щодо будівництва за власний

рахунок лікарень, аптек, фельдшерсько-акушерських пунктів заохочували, надавали допомогу в будівництві цих об'єктів (будівельні матеріали, обладнання).

Подальше поліпшення якості медичної допомоги й ОЗ в цілому передбачалося постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 05.07.1968 р. № 517 «Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони здоров'я і розвитку медичної науки в країні».

Основними задачами радянської політики у сфері ОЗ було проведення профілактичних і лікувально-оздоровчих заходів, спрямованих на зниження загальної та інфекційної захворюваності й травматизму серед населення, поліпшення умов праці і побуту, вдосконалення роботи лікувальних і санітарно-профілактичних закладів ОЗ, широке впровадження в практику ОЗ новітніх досягнень медичної науки й наукової організації праці [24].

Незалежній Україні від радянського минулого залишилась у спадок система Семашка, яка характеризується фінансуванням галузі з державного бюджету при строгому централізованому управлінні та контролі з боку держави, замінила ринкову організацію ОЗ царської Росії на державно-адміністративну систему. В цій системі єдиний замовник медичної допомоги в особі держави; взаємодія лікарів та пацієнтів регламентована в усіх аспектах та підпорядкована принципам планово-розподільчої організації господарювання. Вертикаль управління включає державний (Міністерство охорони здоров'я), територіальні (в СРСР – республіканські Міністерства охорони здоров'я, в незалежній Україні – обласні управління охорони здоров'я) та місцеві органи управління ОЗ.

Система має як свої переваги, до яких передусім належать безоплатне забезпечення всіх верств населення медичною допомогою, ефективне при надзвичайних ситуаціях (війни, епідемії); організація широкої диспансеризації населення, так і недоліки – відсутність мотивації щодо розвитку і підвищення якості надання медичної допомоги, низька оплата праці медичних працівників.

До початку ХХ ст. чітко визначилися три напрями збереження та зміцнення здоров'я:

- державні заходи і розробка та прийняття медико-санітарного законодавства;
- громадська діяльність (створення та розбудова медико-санітарних закладів різного призначення і спрямування, благодичність, просвіта);
- медичне страхування громадян як різновид соціального страхування (спілки, лікарняні каси).

У XX ст. провідну роль у збереженні громадського здоров'я взяла на себе держава. Це знайшло своє втілення у створенні окремих спеціальних державних органів, що займалися організацією ОЗ своїх громадян. До речі, перше у світі Міністерство охорони здоров'я створено в Австро-Угорщині 1917 р., а друге – в уряді гетьмана П. Скоропадського.

Сучасна система ОЗ, що сформувалася в Україні, спрямована перш за все на надання медичної допомоги людям, які вже мають порушення здоров'я, і недостатньо виконує профілактичну функцію. За висловом англійського філософа Френсіса Бекона, перший обов'язок медицини – зберігати здоров'я, а лікування хвороб поступається йому, залишаючись другим. Потрібна розробка нової, адекватної сучасним соціально-економічним умовам стратегії охорони і покращення здоров'я населення, спрямованої передусім на формування в суспільстві культури здоров'я, і роль комплексної, науково обґрунтованої і продуманої політики у процесі реформування наявної системи ОЗ важко переоцінити.

Рівень задоволеності населення медичним обслуговуванням: оцінка змін. Відповідність очікуванням населення є однією з основних цілей охорони громадського здоров'я. Задоволеність є досить широким поняттям, що включає різні аспекти: від наявності медичного обслуговування (в цілому або окремих його видах чи рівнях), його доступності (територіальної, фінансової, інформаційної), потрібного/бажаного обсягу та якості, поваги до людської гідності тощо. В свою чергу, невід'ємною складовою якості медичної допомоги є забезпечення задоволення обґрунтованих потреб пацієнтів у медичному обслуговуванні. Аналіз задоволеності населення результатами взаємодії з системою ОЗ здійснюється за допомогою об'єктивних стандартизованих методик соціологічних досліджень. Практика вивчення задоволеності населення в Україні розпочалася відносно недавно, проте результати таких досліджень уже широко використовуються як у процесі розробки політики, так і для оцінки її ефективності.

Як правило, у межах одного дослідження вивчається обмежене коло питань. Найбільшу цінність для формування і реалізації соціальної політики у сфері ОЗ мають лонгітудні дослідження, що надають можливість оцінки змін задоволеності населення медичним обслуговуванням у часі. Серед таких в Україні можна назвати щорічні опитування домогосподарств та дослідження в рамках соціологічного моніторингу, який здійснює з 1992 р. Інститут соціології НАН України. Так, у щорічному опитуванні домогосподарств, що його проводить Державна служба статистики України, не ставилося прямого запитання про задоволеність, але представлено суб'єктивну оцінку членів домогосподарств щодо рівня доступності для них медичної допомоги, можливість придбання ліків та медичного приладдя; окремі питання, пов'язані з лікуванням у лікарнях, відвідуванням лікарів тощо. Звичайно, говорити про задоволеність у разі

недоступності/обмеженості медичного обслуговування зайве.

За даними останнього вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2012 р., із загальної кількості осіб, які повідомили, що за останні 12 місяців вони лікувались у лікарні, частка тих, які брали з собою медикаменти, досягала 90,2%; їжу — 78,6%; постільну білизну — 62,5%; і тільки 4,3% опитаних не брали нічого з переліченого [61].

У 2012 р. у 97,5% домогосподарств хтось з членів потребував медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя. 16,7% з них не змогли цього зробити через різні причини. Так, абсолютна більшість не могла придбати медикаменти або обладнання через їх високу вартість (95,5% та 94,2% відповідно), фінансова неспроможність стала причиною відмови від візиту до лікаря (70,7%) і ще частіше стоматолога (95,6%). У 15% перешкодою для того, щоб відвідати лікаря, стала велика черга, і лише у 14,4% випадків — відсутність потрібного фахівця. Про економічний чинник обмеження доступності потрібного обслуговування повідомили більшість респондентів у разі потреби протезування (96,6%), отримання лікувальних процедур (95,4%), стаціонарного лікування (94,2%) тощо. Зміни величини частки тих респондентів, хто у рамках Соціологічного моніторингу (опитування, що виконує Інститут соціології НАН України з 1992 р.) повідомив, що їм не вистачає медичної допомоги, представлено на рис. 2.3.

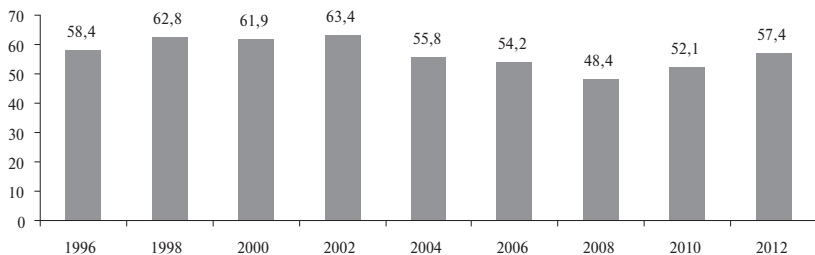


Рис. 2.3. Частка респондентів, які повідомили, що їм не вистачає медичної допомоги, %

Джерело: побудовано за даними [72].

Варто замислитися над тим, що, попри здійснення в країні реформи у сфері ОЗ, 41% респондентів оцінювали характер змін, що відбулися за останні 12 місяців у медичному обслуговуванні як погіршення або значне погіршення, більше половини (55,7%) вказали, що ситуація не змінилась, і лише незначна кількість (3,3%) вважає, що відбулись зміни на краще (рис. 2.4).

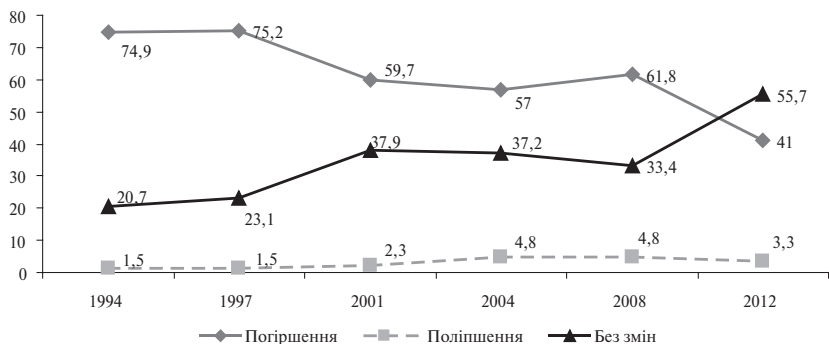


Рис. 2.4. Оцінка змін у медичному обслуговуванні в Україні, %

Джерело: побудовано за даними [72].

Репрезентативні дослідження з вивчення задоволеності населення медичним обслуговуванням в цілому на національному рівні проводять нечасто. Натомість доступні численні соціологічні дослідження за визначеними характеристиками задоволеності: різними видами і формами допомоги, на різному рівні її надання, у певних соціальних групах, регіонах тощо.

Зокрема, за результатами вивчення задоволеності наданням допомоги дитячому контингенту в сільській місцевості на Харківщині, з впровадженням сімейної медицини та появою сімейного лікаря в сільській місцевості, 67,7% батьків відзначили позитивний характер змін, 6,5% — негативно оцінили такі зміни; більш ніж чверть респондентів (25,8%) було важко однозначно визначити характер змін у медичній допомозі. Повністю задоволено наявною медичною допомогою дітям та підліткам на засадах загальної практики-сімейної медицини у сільській місцевості лише 58,0% респондентів, рівень задоволеності медичною допомогою значною мірою залежав від різних чинників: особистості сімейного лікаря (його професійних та індивідуальних психологічних якостей), мотивації фахівця до роботи, організації медичного обслуговування на певній дільниці, територіальної доступності (місця проживання сімейного лікаря) [28].

За даними незалежного опитування щодо задоволеності якістю медичного обслуговування в Україні, яке провів Український офіс дослідницького агентства IFAK Institut у квітні—травні 2013 р. серед дорослого міського населення, 32% опитаних висловили повну незадоволеність якістю державного медичного обслуговування. Більшість городян (55%) стверджували, що швидше не задоволені якістю надання послуг охорони здоров'я⁹. Тільки 1% з них висловили повну задоволеність рівнем

⁹ Всього було опитано 1000 респондентів серед жителів міст з чисельністю 50 тис. і більше у віці від 18 до 60 років у всіх регіонах України.

державного медичного обслуговування, чверть опитаних розділилась на майже однакові групи: в цілому задоволених (13%) та скоріше задоволених (12%). 47% респондентів вважають рівень професійної підготовки та кваліфікації лікарів в Україні в цілому нижчим, ніж у лікарів у провідних світових країнах, лише 7% думають, що рівень українських медиків в цілому вищий, ніж за кордоном, а 28% переконані, що за підготовкою і кваліфікацією українські лікарі нічим не відрізняються від зарубіжних фахівців [19]. Три чверті (75%) опитаних українців впевнені, що в цілому в Україні використовується обладнання більш низького рівня і якості, ніж у більшості провідних світових країн, і лише 8% дотримуються протилежної думки (при цьому 17% не змогли зробити таку оцінку).

Частка тих, хто в даний час в цілому задоволений рівнем медичного обслуговування, скоротилася порівняно з результатами дослідження з вивчення ставлення українців до реформи системи ОЗ (реалізованого в квітні 2011 р. на замовлення МОЗ України сумісно з аналітичним центром БЕСТ), висловили задоволеність якістю державного медичного обслуговування 32% респондентів. В цілому не задоволені рівнем державного медобслуговування в 2011 р. були 68% жителів України, з них: 48% зовсім не задоволені і 20% скоріше не задоволені [44].

В Україні є практика визначення задоволеності населення якістю надання медичної допомоги і на місцевому рівні. Наприклад, в Житомирській обласній клінічній лікарні ім. О.Ф. Гербачевського проводять анкетування пацієнтів, які перебувають на стаціонарному лікуванні [7].

Зазначимо, що в світі суб'єктивну оцінку населення вже давно використовують як показник медичного обслуговування. У Російській Федерації у 2009 р. до списку параметрів оцінки ефективності та якості надання медичної допомоги введено задоволеність пацієнта наданою медичною допомогою. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві», моніторинг реформування системи ОЗ у цих регіонах має проводитись з використанням системи індикаторів якості медичної допомоги. Наказом МОЗ України від 02.11.2011 р. № 743 затверджено перелік індикаторів якості медичної допомоги, серед яких передбачено окремі індикатори: задоволеність наданням медичної допомоги в консультативно-діагностичних центрах, у лікарнях планового лікування, в лікарнях для надання високоспеціалізованої медичної допомоги третинного рівня (за даними соціологічних досліджень).

Сучасна політика охорони здоров'я в Україні. Видатний казахський науковець, академік У. Баймуратов розробив Концепцію «ЗД» (одночасного розвитку демократії, демографії і духовності) і вказав на необхідність цього для сталого соціального й економічного розвитку будь-якої сучас-

ної країни [4]. У ній наголошується, що патронаж держави у соціальній сфері не означає повернення до загального «одержавлення», а передбачає обов'язкову орієнтацію на соціальні критерії всіх запланованих змін в економіці й інших сферах, врахування їх соціальної ціни та екологічних наслідків, базування на духовних цінностях народу.

Сьогодні розроблено нову європейську політику «Здоров'я—2020» як стратегічну платформу, засновану на цінностях, орієнтовану на конкретні дії, з можливістю адаптації до конкретних реалій. Цінності політики включають визнання і захист права людини у сфері здоров'я, принципи солідарності, соціальної справедливості і стійкості, універсальність, право участі у прийнятті рішень, захист людської гідності, автономність, відсутність дискримінації, гендерну рівність, прозорість, підзвітність. Нова політика «Здоров'я—2020» звернена до всіх структур державного управління і всього суспільства, які роблять внесок в ОЗ та дбають про піднесення рівня благополуччя. Політика ОЗ на національному і місцевому рівнях має відповідати міжнародному баченню, постійно удосконалюватися і оновлюватися відповідно суспільним і науковим змінам. Основи нової європейської політики ОЗ «Здоров'я—2020» (Health 2020: The European policy for health and well-being) мають за мету «значно поліпшити здоров'я і підвищити рівень благополуччя населення, скоротити нерівності щодо здоров'я, зміцнити суспільну ОЗ та забезпечити наявність систем ОЗ, які орієнтуються на потреби людей і характеризуються високою якістю допомоги та дотриманням принципів загального охоплення населення, соціальної справедливості й стійкості» [81].

Розробка національної політики у сфері ОЗ в Україні базується на основних принципах сталого розвитку та платформі нової європейської політики ВООЗ «Здоров'я—2020», зверненої до всіх структур держави і суспільства, які роблять свій внесок в ОЗ та зростання рівня благополуччя. Нову Загальнодержавну програму «Здоров'я—2020: український вимір» було розроблено відповідно до політики «Здоров'я—2020» в Європейському регіоні, з урахуванням положень стратегії ВООЗ «Здоров'я для всіх», рекомендацій та ключових засад інших програмних і стратегічних документів, включаючи також Талліннську хартію «Системи охорони здоров'я для здоров'я і добробуту». Як підкреслюється у проекті Загальнодержавної програми, що проходить нині процедуру міжвідомчого погодження, «...у сучасних умовах перед системами ОЗ постали нові завдання зі зміцнення профілактичних служб, підвищення доступності і якості медичного обслуговування, удосконалення первинної медико-санітарної допомоги, поліпшення кадрового забезпечення, скорочення нерівності в здоров'ї та забезпечення справедливості в ОЗ, модернізації інфраструктури, адаптації до потреб в наданні допомоги при хронічних неінфекційних хворобах. Наявні проблеми ОЗ є непростими для вирішення, мають ба-

гатоаспектний комплексний характер, що обумовлює необхідність оновлення політики ОЗ, розробки і реалізації нових стратегій та програм». Метою нової політики має бути поліпшення здоров'я, підвищення рівня благополуччя населення, скорочення нерівності стосовно здоров'я і забезпечення стійкості систем ОЗ, орієнтованих на людину. Стратегічні завдання політики мають передбачати співпрацю усіх причетних структур зі збільшенням сумарного внеску на основі партнерства, встановлення загальних пріоритетів, удосконалення стратегічного керівництва в інтересах здоров'я і розширення участі зацікавлених сторін, прискорене впровадження інноваційних підходів завдяки лідерству.

Національна політика ОЗ враховує принципи реформування галузі з пріоритетності профілактичного напрямку та формування серед населення здорового способу життя, перехід до нової системи управління галуззю на засадах ринкової економіки з використанням методів сучасного менеджменту. Акцент — на створенні умов для розвитку приватного сектору, впровадженні сімейної медицини та медичного страхування як нових форм медико-соціальних та економічних відносин, організація раціональної системи медикаментозного та матеріально-технічного забезпечення, реформуванні медичної освіти.

Сучасне посилення ринкової орієнтації в сфері економіки має відбуватися в поєднанні з посиленням ролі держави в соціальній сфері, адже головною метою діяльності державних інститутів є підвищення рівня і якості життя на основі соціальної справедливості.

2.3. Актуальні питання стратегії реформування охорони здоров'я

Медико-демографічний аналіз суспільства свідчить про кризовий стан здоров'я населення, що залежить не тільки від умов життя, рівня добробуту, а й системи медичного обслуговування громадян.

Тенденції стану здоров'я населення в цілому свідчать про слабкість і невизначеність державної політики щодо системи охорони здоров'я в країні. Реформи в охороні здоров'я в Україні, які розпочато в середині 1990-х років, були орієнтовані на децентралізацію управління суспільними відносинами. У ці роки широко використовували зарубіжний досвід функціонування сімейної медицини.

Так, у 1996 р. в Київській медичній академії післядипломної освіти в рамках співпраці з Королівським коледжем лікарів загальної практики було створено кафедру сімейної медицини. У Львівській області налагоджено тісну співпрацю з Американською міжнародною спілкою охо-

рони здоров'я щодо надання первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини. Підписано угоду партнерства між закладами охорони здоров'я м. Клівленд (штат Огайо) та міською поліклінікою м. Львова і Жовківською центральною районною лікарнею. Сімейні лікарі м. Комсомольська Полтавської області вивчали досвід колег в Берліні (ФРН).

У ряді регіонів сімейна медицина впроваджувалася за підтримки міжнародних організацій, серед яких найбільш вагома співпраця з Американською міжнародною спілкою охорони здоров'я. Аналіз результатів роботи амбулаторій сімейного лікаря в Україні свідчить, що фінансування одного мешканця в районі обслуговування амбулаторії сімейного лікаря обходиться в 2,5 рази дешевше, ніж у поліклініці.

Із економічних критеріїв оптимальнішою на експериментальному рівні виглядає приватно практикуюча модель сімейної медицини, яку застосовують у м. Комсомольську Полтавської області. Ефект від впровадження сімейної медицини досягається трьома шляхами: розмежуванням 1-го і 2-го рівнів медичної допомоги за функцією і за статусом окремих юридичних осіб із самостійними бюджетами та елементами фондоотримання, наданням 80% жителів первинної медико-санітарної допомоги приватними лікарями загальної практики; застосуванням на окремих ділянках медичних закладів міста контрактної форми оплати праці; налагодженням громадського нагляду за функціонуванням галузі охорони здоров'я, формуванням ринкового і конкурентного середовища в медичному просторі міста.

Незалежний аудит, який провела Асоціація «Сімейна медицина», визначив ефективність програми в м. Комсомольську в розмірі 1 млн грн. Пофакторно ця економія складається із консультативної функції, що дала 36% економії, скорочення госпіталізації (16%) і викликів швидкої допомоги (46,4%). Економічні переваги сімейної медицини виявляються також при аналізі лікування основних нозологічних форм захворювання [77]. Аналітичні оцінки вказують, що при дефіциті фінансування охорони здоров'я раціональність реформи піддається ризикам. При кризовому стані фінансування масштаба інтеграція інституту сімейного лікаря в структуру медичного обслуговування нереальна. Головна причина — неможливість технічного оснащення амбулаторії сімейного лікаря відповідно до його функціонального призначення. Досвід Житомирської області, де сімейні лікарі обслуговували на той час 36 тис. населення, свідчить про незадовільне забезпечення їх найнеобхіднішим медичним обладнанням. В області майже 30% сімейних лікарів не мали санітарного транспорту, 33% — електрокардіографів тощо. Реформуванню профілактичного сектору охорони здоров'я перешкоджають також фактори правового, організаційного, психологічного порядку.

На створення системи охорони здоров'я, яка відповідатиме потребам населення і забезпечує реалізацію зазначених принципів, була спрямована Загальнодержавна програма «Здоров'я—2020: український вимір» на 2012—2020 рр. Основний акцент робили на модернізації системи первинної медико-санітарної допомоги та профілактиці неінфекційних захворювань. Результатами цих дій мало стати покращення доступу населення до медичних послуг та підвищення рівня профілактики і раннього виявлення неінфекційних хвороб.

З цією метою у 2012 р. розпочали пілотний експериментальний проєкт у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві. Велике значення надається ефективній організації первинної, вторинної, екстреної та високоспеціалізованої медичної допомоги, фінансовому та кадровому забезпеченню галузі, морально-етичним і деонтологічним питанням діяльності медичних працівників. Першочергову роль відводили модернізації амбулаторно-поліклінічних закладів, на які припадає 80—90% усіх відвідувань. Реструктуризація амбулаторної допомоги мала відбуватися шляхом застосування моделі сімейної медицини. Впровадження інституту сімейного лікаря/лікаря загальної практики повинна була наблизити надання медико-санітарної допомоги до населення, удвічі знизити рівень потреби у швидкій медичній допомозі, на 20—40% — у консультаціях спеціалістів і на 17—20% — у стаціонарному лікуванні.

Однак цю реформу системи охорони здоров'я не було реалізовано, оскільки вона була несистемною. Поза увагою її фундаторів залишилась структурна реформа місцевого самоврядування і фінансове забезпечення місцевих бюджетів. Не здійснювалося розмежування фінансування надання медичної допомоги за її видами на основі програмно-цільового методу. Таким чином, можна констатувати, що численні спроби реформування медичної галузі поки не дали позитивних результатів. Найвагоміше значення у реформі має вирішення питань стабілізації обсягів фінансування медичних закладів при удосконаленні механізмів фінансування і принципів організації управління галуззю.

На сучасному етапі реформування системи медичного обслуговування населення пріоритетним вважається здійснення структурно-функціональних перетворень у медико-санітарній та стаціонарній допомозі з тим, щоб оптимізувати співвідношення між ними відповідно до тенденцій, які утверджуються сьогодні в організації лікувального процесу. Завдання полягає у розмежуванні первинної і вторинної медичної допомоги й переходу на госпітальні округи, підвищенні ефективності діяльності стаціонарних закладів.

В умовах уніфікованої і стандартизованої бюджетної політики, кризового стану економіки домінуючим методом функціонування охорони

здоров'я має стати лібералізація фінансового механізму медичних закладів. Нині дефіцит бюджетних коштів у галузі охорони здоров'я компенсується надходженням від надання платних послуг. За даними Світового банку, з бюджетів домогосподарств на медичне обслуговування витрачається 40% від обсягу фінансування галузі «Охорона здоров'я», що в перерахунку складає понад 13 млрд грн. При цьому на неформальну оплату витрачається приблизно 10% коштів, або 1,3 млрд грн. Наведені дані, звичайно, потребують уточнення, проте вони засвідчують неконтрольований державними органами стан медичного обслуговування в Україні.

Державні видатки на охорону здоров'я характеризують як доступність лікування, так і відображають міру захисту населення від надання платних послуг.

Із точки зору ВООЗ, питома вага видатків на медицину менша 4–5% ВВП не дає можливості забезпечити доступність медичної допомоги. В цілому за період 2000–2012 рр. видатки в Україні були нижче параметрів, визначених ВООЗ, і становили в середньому за рік 3,5% ВВП.

Недостатній рівень державного фінансування охорони здоров'я зумовлює поширення платності медичного обслуговування. Оплата населенням медичних послуг спостерігається по всіх соціально-економічних групах домогосподарств. Обсяг і динаміка витрат домогосподарств на платне медичне обслуговування залежить від рівня їхніх доходів. Саме грошові доходи визначають можливість розширення платоспроможного попиту на медичні послуги. Посилення диференціації доходів негативно впливає на попит населення на послуги охорони здоров'я, і навпаки. За даними державної статистики, обсяг платних медичних послуг, реалізованих громадянами України протягом 2010–2012 рр., збільшився в 1,36 разу. Якщо враховувати витрати на оплату медичних послуг по економічних групах домогосподарств, то динаміка обсягів платних послуг буде вищою. За аналогічними розрахунками, залежність платоспроможного попиту на медичні послуги від середнього доходу домогосподарств (з урахуванням диференціації) помітно посилилася за останні роки. У 2012 р. платоспроможний попит на платні медичні послуги у розрахунку на одного споживача збільшився в 2,12 рази. За прогнозними даними, у 2013 р. його зростання було в межах 2,48–2,71 рази.

Поширення системи платного медичного обслуговування обмежує доступність населення до лікування, особливо громадян із низькими доходами. Для локалізації і поступової нейтралізації тенденції до неконтрольованого зростання платних медичних послуг необхідно вжити ряд заходів, які стосуються не тільки збільшення витрат на охорону здоров'я в структурі ВВП мінімум до 5–6%, а й таких, що мають інноваційно-фінансовий характер.

Розвиток медичної галузі на основі переходу системи бюджетного фінансування на якісно новий рівень — одна із найважливіших вимог ефективної роботи закладів охорони здоров'я.

Витрати бюджетних закладів охорони здоров'я, які розраховують органи управління емпіричним шляхом, не збігаються з їх потребами у фінансуванні. Така ситуація склалася в результаті трьох причин: недосконалості бюджетних методів фінансування, нерозвинутості міжбюджетних відносин та неефективності підходу до управління соціальною інфраструктурою. Як наслідок, фінансування медичних закладів відбувається з порушенням розподілу ресурсів між областями, витрати здійснюються зі значною варіацією. Проблема полягає в удосконаленні управління бюджетним процесом з метою надання соціальному розвитку на місцях більшої динаміки, забезпечення більшої доступності населення до соціально важливих послуг.

Останнім часом питання бюджетування, орієнтованого на результат, все активніше дискутуються у міжнародній та українській науковій літературі. У розвинутих європейських країнах розгляд даної проблематики переходить, хоча різною мірою, від методологічної постановки у практичну площину на всіх рівнях бюджетної системи. В Україні програмно-цільовий метод почали використовувати з 2002 р. при складанні державного бюджету. Програма дій Кабінету Міністрів України на 2005–2006 рр. ставила завдання запровадити програмне бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Проте на місцевому рівні воно поки не реалізовано. Експеримент, що здійснювався у чотирьох регіонах країни з приводу запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів, не набув продуктивної результативності.

В Україні державні програми виконуються і регулюються відповідно до Бюджетного кодексу України [6]. Фінансовий масштаб програми обмежений, а механізм реалізації орієнтований на їх паспорт. Проблема програмно-цільового методу в цьому разі дещо вужча, ніж за сучасних уявлень про бюджетування. Фактично повний набір інструментів програмно-цільового підходу не використовується.

Недосконалість інструментарію формування місцевих бюджетів призводить до розбалансування фінансового планування галузі охорони здоров'я в регіональному розрізі, необґрунтованої варіації ресурсів для забезпечення потреб населення. Дані додатку 2.1 висвітлюють значну варіацію витрат на розвиток охорони здоров'я між регіонами України за показником загальних витрат, який у 2007 р. та 2012 р. дорівнював відповідно 57,5% і 60,2%. Варіація спостерігається і по показниках витрат у розрахунку на одного споживача послуг (додаток 2.2); у цьому випадку коефіцієнт варіації становить відповідно 10,7% і 9,5%.

На основі даних додатків 2.1–2.2 можна зробити ряд висновків, що характеризують суперечливий стан фінансування соціальної інфраструктури. По-перше, спостерігається незначне збільшення (на 0,7%) показника варіації загальних витрат між регіонами та її зменшення на 1,2% при розрахунку витрат на одного споживача послуг, що є позитивною ознакою покращення фінансування діяльності медичних закладів на місцевому рівні. По-друге, необхідно констатувати, що деяке зменшення коефіцієнта варіації супроводжується зростанням показника середніх витрат медичними закладами — з 421,6 грн до 1000,7 грн, або в 2,37 рази в розрахунку на одного жителя. Така значна динаміка зростання витрат на розвиток соціальної інфраструктури призводить до посилення розриву між регіонами в обсягах фінансових асигнувань соціальних закладів. Цей розрив лише мінімально компенсується зменшенням варіації розподілу витрат. По закладах охорони здоров'я це становить 1,3 в. п. (з 10,7 до 9,5%).

Таким чином, можна зробити висновок, що фінансування медичних закладів здійснюється з погіршенням принципів рівності й справедливості. Такий стан — наслідок того, що діюча нормативно-правова і методична база фінансування соціальної інфраструктури має формальний характер і не дає змоги використовувати систему завдань як ефективний інструмент бюджетної політики.

У процесі бюджетного фінансування необхідно посилити практичну функцію фінансового механізму розвитку медичної інфраструктури і, відповідно, на цій основі удосконалити понятійний апарат. Ключове значення для формування бюджетних завдань визначається як поняття «бюджетної послуги». Воно повинно стати одним із найважливіших елементів планування бюджетного процесу в рамках реформування бюджетної системи і посилення ролі місцевих бюджетів у розвитку закладів соціальної інфраструктури, а також функціонально розширити потенціал муніципального управління.

Бюджетні послуги мають фінансуватися в межах державного замовлення на основі договорів між замовником і структурами, що надають послугу. За договором замовник повинен оплачувати надання медичних послуг. За договором муніципального значення замовник і надавач послуги мають бути розділеними. Замовником повинен виступати розпорядник бюджетних коштів, який виконує функції суб'єкта бюджетного планування, а споживачем — особи, яким надають послуги.

Проблему договірних відносин ініціювали в практиці бюджетного планування неодноразово. Однак вона не набула методичного значення, насамперед, через те, що інституціональний механізм впровадження договірних відносин не розроблено. В основу договірних відносин необхідно внести нау-

ково обґрунтоване визначення змісту державного завдання. Останнє повинно формуватися на основі визначення бюджетної послуги.

Однак у Бюджетному кодексі України не тільки відсутнє поняття «бюджетної послуги», а й не визначено термін «завдання». Фактично це означає, що процес бюджетування позбавлений своєї інструментальної основи. Загалом завдання повинно набувати нормативну форму, що фіксує вимоги до якості, обсягу, складу, умов і порядку надання бюджетної послуги.

Державне завдання має формуватися для послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, а також для платних послуг. Державне завдання на надання послуг фізичним особам повинно мати, крім вищеперелічених характеристик (склад, обсяг, якість тощо), 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 проєктів бюджетів для планування бюджетних асигнувань на надання послуг державними закладами соціальної інфраструктури.

Державне завдання значною мірою використовують як елемент програмно-цільового методу розробки бюджетних програм. Однак у широкому масштабі цей інструмент не застосовується.

Однією з причин того, що система формування завдань не набула практичного значення і не стала ефективним засобом реалізації бюджетної політики в соціальній інфраструктурі, є відсутність належного законодавчого оформлення між його застосуванням і визначенням цілей. У нормативних актах державне завдання трактується з формальної точки зору і має певні адміністративні вимоги щодо строків виконання, набір стандартних показників стосовно кількісно-цінових позицій тощо.

Для того, щоб державне завдання стало ефективним інструментом процесу бюджетування, необхідно об'єднати формування завдань із фінансовими нормативами бюджетних послуг, потужністю закладів соціальної інфраструктури, оцінкою потреб певних контингентів населення в послугах. Нормативно-контрольований підхід до управління бюджетним процесом передбачає фінансове забезпечення завдання. Наприклад, у сфері охорони здоров'я норматив визначають, виходячи із програми державних гарантій медичної допомоги та вартості послуг.

Поряд із вертикальною системою бюджетування є горизонтальна можливість стимулювання надання послуг за рахунок розвитку ринку послуг і залучення недержавних структур до медичного обслуговування населення на основі платності. Причому в даному разі можна очікувати формування ринку бюджетних послуг, наприклад, у сфері первинної медико-санітарної допомоги.

Вартість послуг, які фінансуються за нормативно-подушовим принципом, повинна розраховуватися відповідно до встановленої методики. Для послуг, по яких фінансовий норматив не розраховується, вартість одиниці бюджетної послуги можна визначати на основі попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Науково обґрунтованим має бути диференційований підхід, за яким у вартості послуг виділяють витрати на оплату праці, матеріальні затрати, затрати на утримання будівель і споруд, затрати на забезпечення діяльності закладів, комунальні затрати.

Визначення вартості послуг є невідкладною і найменш розробленою проблемою ціноутворення ринкової економіки. Одним із найскладніших можна вважати ціноутворення на медичні послуги, оскільки вони повинні відповідати контингенту хворих, різноманітності нозологічних видів захворювань, структурі видів медичних послуг за рівнем медичної допомоги (первинної, амбулаторно-поліклінічної і стаціонарної). Стаціонарна допомога є найбільш технологічною і, як правило, більш дорогою. На практиці ціна на стаціонарні послуги формується без належного методичного забезпечення, що призводить до подорожчання медичного лікування.

Питання адекватності ціни на медичні послуги, незважаючи на багаторічні дослідження, і сьогодні викликає особливу увагу у спеціалістів в усіх країнах світу. За останні десять років у системі бібліографічного опису MEDLINE зареєстровано понад 200 досліджень за цією тематикою.

У літературі на основі емпіричних досліджень методів оплати праці стаціонарної медичної допомоги склалося п'ять можливих варіантів:

1) фінансування стаціонара здійснюється за кошторисом на основі договору про узгоджені обсяги допомоги: кількість пролікованих хворих, кількість операцій та інші кількісні показники;

2) оплата фактичних витрат на госпіталізацію кожного пацієнта на основі детальної калькуляції по фактично наданих послугах;

3) оплата послуг стаціонара за кількістю фактично проведених пацієнто-днів у стаціонарному відділенні з можливим роздільним фінансуванням койко-дня і вартості операцій, складних обстежень, маніпуляцій, що не ввійшли у вартість койко-дня;

4) оплата послуг стаціонара за середньою вартістю лікування одного хворого у профільному відділенні;

5) оплата послуг стаціонара за пролікованого госпіталізованого хворого за тарифами, диференційованими відповідно до встановленої класифікації: по клініко-статистичним (клініко-спорідненим) групам, медико-економічним стандартам та ін.

Аналіз цих підходів свідчить, що кожний із них не відповідає комплексу вимог сучасної системи організації охорони здоров'я, домінуючими ознаками якої є ті, що пов'язані з мотиваційним, раціоналістичним характером медичного обслуговування і розвитком доказової медицини, що визначається певним рівнем стандартизації послуг.

Отже, сучасний процес охорони здоров'я має визначатися:

- посиленням матеріальної зацікавленості медичних закладів в якісному наданні медичної допомоги;
- схильністю до мінімізації витрат на госпіталізацію за збереження сучасного якісного рівня надання медичної допомоги;
- економічним стимулюванням строків госпіталізації як фактора зниження вартості медичної допомоги;
- уніфікацією тарифів з метою забезпечення можливості автоматизованої обробки рахунків і планування діяльності медичних закладів, підвищення ефективності праці лікаря за рахунок використання інформаційних технологій.

Багаточисельні спроби вирішити проблему пошуку вартості стаціонарної допомоги на основі комплексного підходу, але з орієнтацією на окремі критерії, не дали бажаних позитивних результатів. Тарифи на медичні послуги в стаціонарах міст мають недостатній обсяг інформації, що ускладнює роботу з управління медичними закладами і ведення контролю за наданням послуг. Деякі дослідники відзначають, що у великих містах налічується понад 400 медичних профілів і послуг, багато з яких мають різну вартість у різних стаціонарах [35, с. 2]. Така громіздка система значно ускладнює розрахунки витрат на медичну допомогу.

Для управління медичними закладами за допомогою вартісних індикаторів, зокрема цін на послуги, необхідно дотримуватися принципу: однакові тарифи на однопрофільні послуги. Однакові за складністю послуги повинні мати однакову вартість незалежно від закладу, в якому вони надаються. Такий підхід забезпечує виконання державних гарантій і виконання державного замовлення на основі стабільних цін. Особливо важливо додержувати принципу рівності оплати за однакову складність надання послуги при переході до страхової моделі медичного обслуговування населення.

У науковій літературі представлений алгоритм розрахунків вартості послуги на лікування в стаціонарах, що враховує перелічений комплекс вимог, які висуває сучасний характер процесу медичного обслуговування. Отже, розрахунки ціни стаціонарної послуги мають базуватися на трьох показниках: регіональному коефіцієнті нормативної вартості лікування, вартості одного койко-дня та індексів-дефляторів.

Перспективи розвитку бюджетної політики і вирішення проблем медичного обслуговування будуть визначатися перенесенням центру вагомості в управління бюджетною системою із вертикального на горизонтальний рівень, із державного — на місцевий. Реалізація об'єктивно існуючої суспільної потреби у регулюванні розвитку охорони здоров'я безпосередньо залежить від сталості дохідної бази місцевих бюджетів. Між тим, бюджетно-податкова політика, що проводиться, певною мірою сприяє втягуванню економіки соціальної сфери у спіраль звуженого відтворення. Рівень муніципальних бюджетів у 2007–2012 рр., хоч і характеризується високою питомою вагою податкових і неподаткових надходжень, у загальному бюджеті не перевищує 25–26%, що значно знижує виконання їх функцій по розвитку соціальної інфраструктури.

Податкові джерела у доходах місцевих бюджетів становлять залежно від видів бюджетів 74,0–84,4%, неподаткові джерела — 9,5–17,4%. Усього питома вага податкових і неподаткових надходжень, тобто надходжень, найбільш стійких і значною мірою залежних від виконання на місцях фінансово-бюджетної політики, складають 92–93%.

Якщо виконання місцевих бюджетів забезпечено джерелами надходжень коштів, то рівень самих місцевих бюджетів є дуже низьким. У загальному бюджеті України він, як зазначалося вище, становить менше третини, що не відповідає функціональній ролі муніципальних органів влади по розвитку соціальної інфраструктури. Необґрунтованою, з точки зору принципу самодостатності місцевих бюджетів, виглядає структура їх витрат, частка яких становить 41% у витратах зведеного бюджету.

Модель економічної регіональної політики, яка нині склалась, не здатна забезпечити активну роль місцевих бюджетів у розвитку соціальної інфраструктури. Підтвердженням цього є суперечлива динаміка доходів і витрат місцевих бюджетів протягом останніх років: динаміка доходів місцевих бюджетів зменшується зі зростанням динаміки їх витрат.

Фінансова неузгодженість між доходами і витратами місцевих бюджетів виявляє прогалини в існуючому закріпленні доходів по рівнях бюджетної системи.

Велике значення для вирішення фінансових питань соціальної інфраструктури має чітке оформлення бюджетно-податкового порядку взаємодії центру і регіонів, державного і місцевих бюджетів. Розподіл бюджетної відповідальності й податкових повноважень між вищими і нижчими бюджетами потребує гнучкого підходу до перерозподілу фінансових ресурсів не тільки у формі дотацій і субвенцій, з обов'язковим врахуванням економічних, етнографічних, кліматичних особливостей, а й з акцентом на самодостатність територій і включенням місцевих органів як повноправних бюджетних суб'єктів.

Розподіл відповідальності між бюджетами, з посиленням на міжнародний досвід, повинен: по-перше, забезпечувати відповідність між затратними функціями регіонів і наявністю таких ресурсів у місцевих органах влади; по-друге, створювати мотиваційний режим для мобілізації ресурсів; по-третє, надавати місцевим органам владних структур необхідний простір для використання своїх повноважень у розвитку соціальної інфраструктури; по-четверте, спиратися на відкриту фінансову систему, яка не потребує складного порядку узгоджень заходів з бюджетного регулювання.

Нині питання розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами визначає постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів», за якою здійснюється надходження дотацій вирівнювання і коштів, які передають до державного бюджету [49].

Обсяг дотацій вирівнювання із державного бюджету, який передається обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва, міст обласного підпорядкування, району, або коштів, які передають із таких бюджетів у державний бюджет (T_i), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу витрат (V_i) і розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріпленим за відповідними місцевими бюджетами (D_{izAK}), розрахованими за встановленим порядком, із залученням коефіцієнта вирівнювання (α_i), за формулою 2.1:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{izAK}) \quad (2.1)$$

Розрахункові показники обсягів витрат загального фонду місцевих бюджетів, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, визначаються окремо по кожній галузі, виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних витрат.

Обсяг витрат бюджетів різних рівнів розраховують на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості й коригуючих коефіцієнтів до них у розрахунку на дитину або учня (освіта), на одержувача соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення).

Вищевикладене свідчить, що покращення фінансування мережі закладів охорони здоров'я залежить від фінансової стабільності місцевих бюджетів. У зв'язку з цим зміцнення «податкової автономії» місцевих бюджетів уявляється актуальним завданням, що дасть можливість подолати асиметрію між надходженням коштів і витратами на розвиток соціальних галузей. Його реалізація можлива шляхом залучення нормативів на основі розробленої для кожного регіону шкали, з урахуванням рівня бюджетної забезпеченості, закладами охорони здоров'я. На основі цих нормативів необхідно удосконалити бюджетну політику і здійснити перерозподіл джерел доходів.

Такий крок дасть змогу створити необхідні умови для формування відносно автономії місцевих бюджетів у межах їх повноважень, локалізувати і скоротити дотаційність місцевих бюджетів, підвищити зацікавленість муніципальних органів у повному і своєчасному зборі податків і забезпечити їх відповідальність за проведення такого курсу, підвищити податковий потенціал, звужити сферу міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів.

Підходи, які забезпечують вирішення «податкової автономії» місцевих бюджетів, повинні реалізовуватися в межах Бюджетного кодексу, що може потребувати його певного удосконалення.

Реформування має бути направлено на втілення принципу бюджетної автономії, який є найважливішим у європейському місцевому самоуправлінні. Фінансові ресурси місцевого самоуправління повинні відповідати повноваженням, що делеговані місцевим органам законодавством.

Реформуванню підлягає і функціональна організація медичної інфраструктури. Однією з основних складових у цьому контексті є удосконалення структури медичної допомоги з метою ефективного використання фінансових ресурсів і підвищення якості надання послуг, оволодіння управлінським апаратом сучасних інструментів фінансового менеджменту, зокрема, ціннісними індикаторами, базову основу яких становлять методи ціноутворення. Вирішення питань фінансового забезпечення податкових обов'язків місцевих структур, а також структури зрушень в економіці галузей соціальної інфраструктури створить умови для розвитку програмно-цільового методу бюджетного планування.

2.4. Державна міграційна політика та її вплив на склад населення

Міграції населення є одним з важливих соціально-демографічних процесів та вагомим чинником трансформацій складу населення. Однією з особливостей міграційних процесів є їх диференційний характер, тобто нерівномірна міграційна активність різних груп населення. В результаті міграції змінюють статеву, вікову, урбаністичну, освітню, етнічну структури населення тощо. Зокрема, за силою впливу на динаміку етнічної структури населення міграції переважають дію усіх інших чинників — міжетнічних відмінностей у рівнях народжуваності та смертності, різниці у співвідношенні представників різних вікових груп у структурі окремих народів, що відбивається на етнічній диференціації загальних коефіцієнтів природного руху, інтеграційних процесів.

Міграційна політика становить певну систему заходів і є самостійним напрямом державної політики, що тісно пов'язаний з іншими її складовими як внутрішньо-, так і зовнішньополітичного характеру [60, с. 166]. Вона є елементом політики народонаселення і водночас частиною соціально-економічної політики (як один із засобів проектування бажаного населення і робочої сили) [31, с. 31].

Визначення міграційної політики переважно констатують необхідність регулювати міграційні переміщення із дотриманням національних інтересів держави. С. Мосьонз і В. Олефір визначають державну міграційну політику як комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління [37, с. 12; 43, с. 13]. На думку Ю. Римаренка, державна міграційна політика спрямована на зміну чисельності, складу, напрямків руху, місцезнаходження та інтеграції мігрантів, які є елементом політики народонаселення і тісно пов'язані з демографічними проблемами, оскільки впливають на чисельність, склад та розподілення населення [58, с. 131].

У визначенні О. Хомри подано цілі міграційної політики: «міграційна політика — це комплекс розробок і заходів, які спрямовані на формування необхідних потоків та інтенсивності міграції населення» [75, с. 50].

Перспективну мету міграційної політики містить визначення Л. Рибаківського, що описує міграційну політику як систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, а також суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, які відповідають конкретно-історичним умовам країни, передбачають досягнення цілей, що є адекватними як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства [60, с. 167].

Про вплив міграційної політики на міграційну поведінку людей йдеться у визначенні М. Денисенка, В. Іонцева, Б. Хорєва: «міграційна політика — це перед усім вплив на міграційну поведінку ... сукупністю дій і вчинків, які логічно призводять до міграції населення». При цьому до умов, що формують міграційну поведінку, належать спосіб життя, реальна соціальна практика, розподіл робочих місць, відмінності в умовах життя населення. Міграційна політика у широкому значенні має впливати на умови, які формують міграційну поведінку, а у вузькому — на механізми міграційного руху шляхом стимулювання або обмеження [14, с. 55].

У визначенні міграційної політики К. Бондаренко звернуто увагу на поєднання внутрішньодержавного і міжнародного впливів, яке мають державні заходи у сфері міграції: «міграційна політика є сукупністю пра-

вових норм і системою заходів, що їх спрямовує держава на забезпечення єдиних підходів до врегулювання питань міграції як всередині країни, так і узгодження відносин з іншими державами за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, міжнародними зобов'язаннями» [5, с. 13]. О. Малиновська вважає, що міграційна політика, крім планування руху населення, виконує функцію контролю за ним, і є реакцією держави на стихійні переміщення людей [31, с. 31].

У західних дослідженнях міграційних процесів розрізняють імміграційну політику і політику щодо іммігрантів. Д. Сувін визначає імміграційну політику як таку, що регулює потоки іммігрантів, беручи до уваги потреби і можливості держави, яка проводить цю політику. Імміграційна політика характеризується передусім обмеженнями і контролем і є сферою впливу поліції та прикордонників. Натомість політика щодо іммігрантів стосується життя іммігрантів у приймаючому суспільстві. Вона, передусім, надає можливості і сконцентрована на інтеграції. Це сфера, в якій задіяні громадянське суспільство і самі іммігранти (особисто або в об'єднаннях) [83, р. 218].

Серед функцій міграційної політики держави визначають:

1) регулювання міграційних процесів у внутрішньополітичному вимірі через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття необхідних законів і підзаконних актів, а також у зовнішньополітичному вимірі – через укладання двосторонніх і багатосторонніх договорів, участь у міжнародних нарадах і переговорах з питань міграції;

2) раціоналізацію суперечностей, що реалізується через пошук консенсусних рішень за допомогою створення механізму виявлення позицій сторін із спірних питань і гармонізації регуляційних спрямувань політичної системи, що полягає у зменшенні напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів;

3) інтегративну функцію – здійснюється на внутрішньополітичному рівні через процес інтеграції мігрантів у суспільство з наступним отриманням громадянства країни, допомогу в облаштуванні на новому місці проживання, створення нових робочих місць та інших форм соціальної підтримки (стипендій, пенсій). На зовнішньополітичному рівні інтегративна функція проявляється через розроблення і проведення погодженої міждержавної міграційної політики, підтримку контактів з міжнародними урядовими та неурядовими (суспільними, релігійними) організаціями, установами, фондами з метою захисту і забезпечення прав мігрантів, а також попередження і протидію незаконній міграції;

4) мобілізацію людських ресурсів, що сприяє соціальній динаміці і дає можливість використовувати міграційну політику «як важливий чинник щодо відновлення соціуму» [67, с. 229–230].

На формування міграційної політики впливає комплекс факторів, які поділяють на внутрішні і зовнішні. До зовнішніх (або міжнародних) належить зовнішня політика держави, узяті країною міжнародні зобов'язання, відповідно до яких країна змінює міграційну політику залежно від процесів регіональної міграції [58, с. 129]. Міжнародні угоди, в яких країна бере участь, можуть регулювати процеси економічної інтеграції, що виявляється у формуванні спільного ринку робочої сили; або визначати права людини і вимагати їхнього дотримання від країн-учасниць. У контексті міграційної політики основні права на життя і свободу виявляються в обов'язку держави забезпечити вільний в'їзд і виїзд громадян, надати притулок іноземцям-шукачам притулку. Недискримінація і можливість для іноземців мати гідний рівень життя у країні прийняття належать до категорії т. зв. прав «другого покоління». Права людини «третього покоління», серед яких право на незгоду, на власну думку, сповідання своєї релігії, надають змогу мігрантам жити у приймаючому суспільстві, зберігаючи власну культуру [31, с. 32].

Серед внутрішніх факторів, що впливають на міграційну політику, виокремлюють заходи з проблем безпеки та інтеграції іммігрантів у приймаюче суспільство, політичні зобов'язання уряду [58, с. 129], витрати або вигоди для держави, які пов'язані з міграційними процесами (наприклад, витрати на інтеграцію біженців або вигоди від грошових переказів заробітчан), наслідки для загальної внутрішньополітичної ситуації і виборчого процесу, потреби соціально-економічного розвитку [31, с. 33].

Перед розробкою міграційної політики важливо з'ясувати необхідність держави у людських ресурсах (із визначенням якісних характеристик) на основі зіставлення соціально-економічного прогнозу, потреб у трудових ресурсах і демографічного прогнозу [31, с. 33].

Розробка державної міграційної політики проходить кілька етапів. Як пише Ю. Римаренко, перший етап — це етап дефініції самої політики, на якому вона формується, а також визначення її параметрів, мети та взаємозв'язку з соціально-економічною політикою [58, с. 129]. На другому етапі визначають чітку мету міграційної політики. На третьому — розробляють програми і виробляють відповідні інструменти (інформаційне забезпечення, адміністративний ресурс, законодавча база) [68, с. 39].

О. Хомра пропонує більш детальний алгоритм формування державної міграційної політики, що включає постановку проблеми або комплексу проблем, вироблення системи довгострокових і найближчих цілей, вибір конкретних цілей і засобів їх досягнення, застосування засобів політики і оцінку наслідків. Під час оцінки ефективності міграційної політики необхідно визначити затрати на її здійснення і можливий ефект від її впровадження, враховуючи не лише економічний, а й соціальний вплив [75, с. 52–53].

З князівських часів і до 1991 р. українські землі перебували у складі різних держав. У цей період на чисельність і структуру населення території сучасної України впливали не тільки і навіть не стільки цілеспрямовані заходи політики відповідних держав, скільки сам факт знаходження українських територій у їх складі, геополітичні та макроекономічні зміни.

Входження сучасної території країни до складу різних держав сприяло, зокрема, посиленню неоднорідності населення. Наслідком такої ситуації ставала поява на українських землях представників основних етносів відповідних держав. Так, на західноукраїнських землях осідали поляки, на території сучасної Чернівецької області — румуни, в Закарпатті — угорці, а після входження його до складу Чехословаччини в 1919 р. — чехи і словаки. Протягом останніх 3,5 століть на території Центральної, Східної та Південної (а з 1940-х років — і Західної) України розселилися етнічні росіяни та представники інших народів сучасної Росії.

Одним із ключових періодів міграційної історії України стало освоєння Північного Причорномор'я (за термінологією, прийнятою у царській Росії — Новоросії), котре було включене до складу Російської імперії після Російсько-турецьких воєн кінця XVIII ст. Хоча більшість Північного Причорномор'я була освоєна запорізькими козаками, ще значна частина (відома як Ханська Україна) — українськими поселенцями, на узбережжі існували міста (переважно із грецьким і татарським населенням), в цілому родючі землі півдня сучасної України (за винятком Криму) залишалися малозаселеними територіями. Царський уряд в кінці XVIII ст. почав надавати поміщикам у вигляді пожалувань величезні масиви новоросійських земель, які потрібно було в найкоротший термін заселити. Заселення частково відбувалося шляхом переселення поміщиками своїх селян з внутрішніх губерній Російської імперії (т. зв. «поміщицька колонізація»), але набагато більшою мірою — українськими селянами, які прибували на ці землі добровільно [23]. Крім того, надавали землі переселенцям з Європи (сербам, болгарам, німцям тощо).

Про те, що саме українська колонізація відіграла вирішальну роль в освоєнні Північного Причорномор'я, свідчать результати першого (і єдиного) перепису населення Російської імперії 1897 р. В тій частині України, яка входила до складу царської Росії, російськомовне населення не було в той час ні чисельно зіставним з україномовним населенням, ні навіть домінуючою мовною меншиною. За даними зазначеного перепису в цілому по сукупності губерній і повітів, територія яких повністю або значною мірою перебуває в сучасних межах України¹⁰, питома вага осіб

¹⁰ Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Харківська та Херсонська губернії — повністю, Чернігівська губернія без Мглинського, Новозибківського, Стародубського та Суразького повітів, Путивльський повіт Курської губернії, Аккерманський, Ізмайльський та Хотинський повіти Бессарабської губернії. Дана територія приблизно відповідає сучасній території України без Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької, а також центральної та південної частин Тернопільської області.

з рідною російською (великоруською за термінологією того часу) мовою становила 10,4% населення, тоді як питома вага осіб з рідною українською мовою (малоросійською за термінологією того часу) – 73,1%, осіб з іншими рідними мовами відповідно 16,5%.

На початку XIX ст. у Російській імперії приймають низку законодавчих актів, спрямованих на перерозподіл селянської земельної площі та на підвищення продуктивності сільського господарства. Мета цих заходів, відомих як Столипінська аграрна реформа, полягала у створенні прошарку заможного селянства як нової соціальної опори для влади. В той же час селяни-бідняки і навіть середняки не отримали користі від проведення реформи. Частина їх змушена була продавати землю багатим селянам і виїздити до міст або за Урал. В період з 1906 р. по 1913 р. з 9 українських губерній до Сибіру і Далекого Сходу виїхало 1,2 млн селян, щоправда частина з них згодом повернулася [22].

Період перебування України у складі СРСР ознаменувався високою міграційною мобільністю населення. До Другої світової війни і в перші повоєнні роки Україна зазнала значних міграційних втрат населення внаслідок вербування робочої сили на новобудови Східних регіонів колишнього Союзу і освоєння цілих земель, а також насильницького вивезення з території України розкуркулених і політрепресованих осіб, депортації окремих етнічних груп. Так, в період Другої світової війни з південних областей України і Криму в Сибір, Казахстан і Середню Азію було депортовано понад 400 тис. німців, майже 200 тис. кримських татар, по 10–16 тис. греків, болгар і вірмен, майже 500 італійців [27]. Як до війни, так і в повоєнні роки з регіонів України було депортовано сотні тисяч етнічних українців – учасників національно-визвольного руху та інших «неблагонадійних» з точки зору радянської влади елементів [17]. Організовані переселення з інших союзних республік в Україну в цей період були менш масштабними. Так, в 1933–1934 рр. в постраждалих від Голодомору 1932–1933 рр. сільські регіони України було завезено 138 тис. селян з Росії та Білорусі [39].

Разом з тим індивідуальна мобільність, не пов'язана з організованими переселеннями всіляко стримувалася. 27 грудня 1932 р. було запроваджено внутрішні паспорти, які видавали органи НКВС. У міських поселеннях – паспорти видавали усім мешканцям, а в сільській місцевості – лише працівникам державних установ і робітникам радгоспів. Водночас радянський уряд ввів інститут прописки, за яким громадяни мали право проживати лише на конкретній житловій площі, проживання без прописки заборонялося. Таким чином селяни, котрі у той час становили більшість населення України, опинилися по суті у безправному становищі і не мали можливості покинути свій населений пункт. Паспорти селянам могли видаватися лише у разі потреби (наприклад, для поїздки

на навчання). Видачею займалися райвідділи НКВС на основі довідок від голів колгоспу і сільради. Лише після III з'їзду колгоспників (1969 р.) бюрократичні процедури отримання селянами паспортів було відмінено, а в 1974 р. введено паспорт нового зразка, котрий уже видавали усім мешканцям Радянського Союзу. Це усунуло перепони для індивідуальної мобільності селян.

Вагомими механізмами міграційної політики радянського уряду в післявоєнний час стали перерозподіл спеціалістів (випускників ВНЗ¹¹ різних республік розподіляли по всій території колишнього СРСР) та т. зв. північні надбавки до заробітної плати для працюючих у районах Крайньої Півночі.

Згідно з оцінками фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, протягом другої половини ХХ — на початку ХХІ ст. міграції здійснювали значний негативний вплив на трансформації вікової структури населення. В Україні протягом 1960–1980-х років склалася унікальна ситуація — при загальному додатному сальдо зовнішніх міграцій спостерігалася міграційне зменшення молоді. На роботу в регіони Сибіру, Далекого Сходу, Крайньої Півночі тощо виїжджали молоді люди, а поверталися переважно пенсіонери. Протягом останнього міжпереписного періоду (1989–2001 рр.) загальна чисельність населення України завдяки міграціям зменшилася лише на 0,9%. При цьому чисельність чоловіків віком 25–29 років зменшилася на 6,8%, жінок того ж віку — на 4,9%, чоловіків і жінок віком 30–34 роки — на 3,7% та 2,1% відповідно. В той же час міграційні процеси сприяли зростанню чисельності осіб молодше 20 та старше 70 років, тобто тих контингентів, чия економічна активність є нульовою або невисокою. Міграційні втрати населення України протягом міжпереписного періоду стосуються майже виключно найбільш економічно активних вікових контингентів (рис. 2.5).

За розрахунками ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України, при відсутності міграцій протягом 1989–2001 рр. перепис 2001 р. зафіксував би в Україні питому вагу осіб найбільш економічно продуктивного віку (25–44 роки) на 0,5 в. п. більшу від фактично зафіксованої, а величина показника демографічного навантаження на населення працездатного віку виявилася б на 2,5% меншою [46, с. 14–15].

Україна у 1960–1980-х роках мала переважно позитивний міграційний баланс в обміні населенням з іншими республіками колишнього СРСР, наслідком чого стало збільшення в структурі українського населення частки осіб, які народилися за межами країни. При цьому переселенці, особливо етнічні росіяни, будучи неофіційно привілейованим етносом колишнього СРСР, практично не інтегрувалися до приймаючої спільноти.

¹¹ Вищі навчальні заклади.

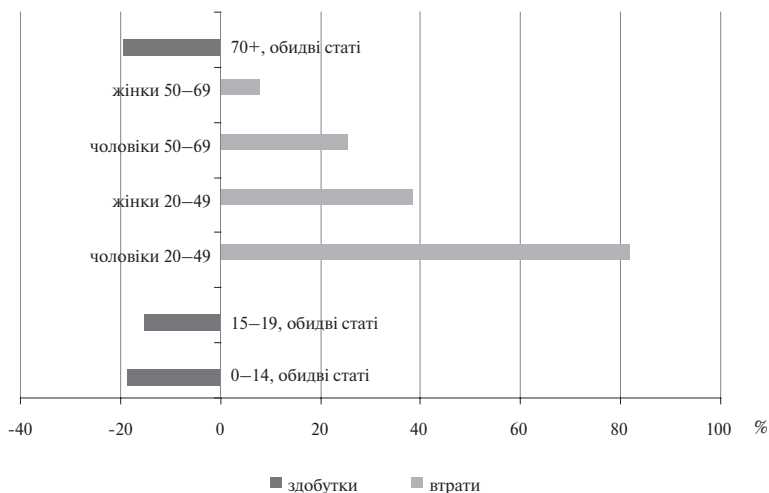


Рис. 2.5. Структура втрат населення України за віковими групами у результаті міграцій протягом 1989–2001 рр. (станом на кінець періоду)

Джерело: авторські розрахунки за даними Державної служби статистики України.

Як показує аналіз динаміки етномовної ситуації, основним чинником, що зумовив сучасну поширеність російської мови в Україні, стали міжреспубліканські міграції в колишньому СРСР і відсутність у значної частини переселенців дієвих стимулів до вивчення української мови. Так, коефіцієнт кореляції між часткою осіб, які вважають рідною російську мову, і питомою вагою народжених за межами України в загальній чисельності населення по регіонах країни, згідно з даними Першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р., склав 0,907, коефіцієнт детермінації — 0,822. Тобто міжрегіональні відмінності поширення російської мови на 82,2% обумовлені територіальною диференціацією частки народжених за межами країни. В Україні переселенці радянського періоду сформували численну специфічну діаспору, яку, враховуючи соціально-політичні орієнтації її представників, доцільно назвати радянською.

Радянська діаспора в Україні (та інших колишніх радянських республіках) має, щонайменше, три особливості, які різко відрізняють її від діаспори в класичному розумінні. По-перше, практично всі представники радянської діаспори за свою міграційну історію ніколи не перетинали державний кордон, вони з'явилися в Україні в результаті міжреспубліканської (між республіками колишнього СРСР) міграції і тільки після розпаду Радянського Союзу опинилися за межами своєї країни народження. По-друге, як стійка сукупність з соціальними інститутами для

підтримки і розвитку своєї спільності радянська діаспора сформувалася вже після припинення існування держави, що є для них історичною батьківщиною — Радянського Союзу. По-третє, дана сукупність включає як осіб іноземного походження, так і асимільованих ними місцевих уродженців, у т. ч. етнічних українців.

Таким чином, саме в радянський період в Україні склалася численна спільнота вихідців з інших колишніх республік СРСР. Ці люди ототожнювали і значною мірою продовжують ототожнювати себе скоріше з Радянським Союзом в цілому, ніж з республіками свого походження. У 1994 р. майже половина жителів Донецької області, згідно з даними опитування, яке провели соціологи Львова і Мічиганського університету (США), ідентифікували себе, насамперед, як «радянські люди», більшість декларували культурну та соціально-політичну орієнтацію на радянську політичну систему [76, с. 303]. Основною мовою спільноти стала російська як найбільш поширена і неофіційно привілейована мова колишнього СРСР. Як відзначають українські дослідники, радянська ідентичність певною мірою деєтнізована, але з російсько-культурним забарвленням [27].

Як вже зазначалося, істотна частина переселенців радянського періоду не виявляла зацікавленості у вивченні української мови і не інтегрувалася в українське суспільство. Понад те, в східних і південних регіонах країни (особливо в Криму і великих містах Донбасу), де вихідців з-за меж України було особливо багато, мав місце процес часткової асиміляції переселенцями місцевого населення. За переписом 2001 р. 14,8% етнічних українців вважали рідною російську мову, серед українців-городян таких налічувалося 28,1%. Соціологічне опитування, проведене в 2003 р., показало, що частка осіб, які бажають жити у складі «ліберальної імперії», утворення якої на пострадянському просторі є метою деяких політичних сил Росії, в містах Центральної, Східної та Південної України вище питомої ваги етнічних росіян, хоча і менше питомої ваги осіб, які вважають російську мову рідною [18, с. 2].

Багато в чому формуванню радянської ідентичності сприяло проголошення керівництвом СРСР курсу на формування «нової спільності людей — радянського народу». У цілому дана ідея зазнала краху, але частково реалізувалася в середовищі міжреспубліканських мігрантів — осіб, які переселилися за межі своєї союзної республіки. Загальнорадянську свідомість частково зберегли навіть емігранти з Радянського Союзу. Так, згідно з переписом населення США 2000 р. (тобто через 9 років після розпаду СРСР), 2265 осіб зазначили радянське походження як своє перше чи друге етнічне походження.

Отже, під радянською діаспорою в Україні слід розуміти сукупність осіб різного етнічного походження, які проживають у країні, і тією чи ін-

шою мірою ототожнюють себе з Радянським Союзом. У такому вигляді термін придатний для визначення радянських діаспор в інших колишніх союзних республіках, але навряд чи може бути застосований до спільнот вихідців із колишнього СРСР за його межами.

До складу радянської діаспори входять:

- особи, що народилися в інших країнах колишнього СРСР і прибули в Україну в період існування Радянського Союзу, і їхні нащадки, за винятком представників раніше депортованих народів і тих вихідців з інших союзних республік, які хоча б частково сприйняли культуру і норми поведінки корінного населення й асоціюють себе скоріше з незалежною Україною, ніж з Радянським Союзом або країною свого походження;
- частина етнічних росіян, а також білорусів і представників інших народів колишнього СРСР, які здавна живуть в Україні, котрі в результаті тривалих контактів з переселенцями з інших союзних республік інтегрувалися в їх співтовариство; переважно йдеться про міських жителів, тому що представники історичних територіальних груп російського населення в сільській місцевості України (у центральній частині Сумської області, в степових районах Північного Криму тощо) зберігають традиційні системи цінностей і рідко асоціюють себе з Радянським Союзом;
- асимільовані вихідцями з інших колишніх союзних республік етнічні українці (так само, як у попередньому випадку мова йде, насамперед, про городян), у т. ч. частина українців, які повернулися з інших країн колишнього СРСР;
- частина вихідців з інших республік колишнього Союзу, які прибули до України після розпаду СРСР й інтегрувалися в спільноти «радянських» переселенців.

На жаль, в Україні не проводилося масштабних соціологічних опитувань, що дають змогу оцінити ступінь поширення радянської самосвідомості серед окремих територіальних і національних груп. Крім того, наявна в країні статистична база не дозволяє з високим ступенем точності визначити чисельність контингентів населення, які формують радянську діаспору. Так, перепис населення надає інформацію про розподіл жителів України по країні народження, але дані про місце народження батьків респондентів під час перепису не збирали.

Тому чисельність радянської діаспори в Україні на сьогодні може бути оцінена лише орієнтовно. Пропонується розрахувати масштаби контингенту за даними Першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р. шляхом підсумовування чисельності таких контингентів:

- особи, які народилися в 14 країнах, що входили до 1991 р. до складу СРСР (4883,4 тис. осіб), за виключенням кримських татар, які народилися після 1944 р. і до 1993 р., тобто після депортації і до завершення першої хвилі масової репатріації (169,3 тис. осіб);
- народжених в Україні дітей переселенців радянського періоду; за даними перепису 2001 р., частка осіб, які народилися в інших країнах колишнього СРСР, становить 15–17% для вікових груп, починаючи з 45 років, тоді як для більш молодих вікових груп ці показники нижчі (4,7% — для групи 15–19 років, 3,8% — 10–14 років, 1,4% — 5–9 років і 0,5% — для групи 0–4 року), оскільки частина дітей мігрантів народилися вже в Україні. Серед народжених в Україні співвідношення між віковими контингентами 20–59 років і 0–19 років становить 2:1. Візьмемо таке ж співвідношення між вихідцями з країн колишнього СРСР у віці 20–59 років і їх дітьми віком 0–19 років. Тоді чисельність дітей «радянських» переселенців становить 1440,5 тис. осіб. Вирахувавши з цієї чисельності представників даної вікової групи, що народилися в колишніх радянських республіках (361,0 тис. осіб), отримуємо чисельність шуканого контингенту в 1079,5 тис. осіб;
- половини етнічних українців, які вважають рідною мовою російську (0,5*5544,7 тис. осіб).

Отже, виходячи з прийнятих припущень, констатуємо, що станом на 5 грудня 2001 р. (дату проведення Першого Всеукраїнського перепису населення) чисельність радянської діаспори в Україні становила орієнтовно 8,6 млн осіб, або 17,8% від загальної чисельності населення.

Нова сторінка міграційної історії України почалася з набуттям незалежності, одним з наслідків розпаду СРСР стало повноцінне залучення країни до міжнародного обміну населенням. У розвитку міграційної політики незалежної України можна виділити три періоди. Перший охоплює початок 1990-х років і віддзеркалює прагнення новопроголошеної держави забезпечити права людини, у т. ч. на свободу пересування, побудову відкритого демократичного суспільства. Вже у 1993 р. влада відмовилася від радянської дозвільної системи зарубіжних поїздок громадян, а у січні 1994 р. з прийняттям Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» право вільно виїжджати з держави і повертатися на її територію отримало законодавче підґрунтя.

Другий період еволюції міграційної політики України був пов'язаний із приведенням законодавства у відповідність до норм Конституції, а також міжнародних зобов'язань України, передовсім Європейської конвенції про основоположні права та свободи людини (ратифікована 1997 р.).

У 2001 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про громадянство України», яким значно спрощено порядок набуття громадянства репатріантами та біженцями, нову редакцію Закону України «Про біженців», що забезпечила відповідність українського законодавства про біженців міжнародним стандартам і дала можливість 2002 р. приєднатися до Конвенції ООН про статус біженців, а також Закон України «Про імміграцію», яким запроваджено імміграційні процедури. Після прийняття у 2003 р. Закону України «Про свободу пересування та вибір місця проживання» законодавство України в сфері міграції можна вважати в основному сформованим.

Третій етап пов'язаний з необхідністю концептуальної визначеності, встановлення чітких стратегічних завдань та поточних цілей стандартів захисту прав людини. Принциповими для цього були затвердження Указом Президента України 30 травня 2011 р. Концепції державної міграційної політики України та створення Державної міграційної служби як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань міграції. У цей період прийнято новий Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Змін зазнали ряд Законів України у сфері міграції, зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Додатковим імпульсом для удосконалення міграційної політики та законодавства країни було надання Україні Європейським Союзом Плану дій з лібералізації візового режиму (листопад 2010 р.), де ціла низка позицій, зокрема підрозділи «Нелегальна міграція, включаючи реадмісію», «Управління міграцією» та «Притулок» безпосередньо стосувалися міграційної сфери.

Основними напрямками міграційної політики, що впливають на склад населення, є заходи, спрямовані на залучення іммігрантів. Концепція державної міграційної політики України визначає серед механізмів реалізації державної міграційної політики у сфері імміграції стимулювання імміграційних потоків в Україну залежно від потреб держави, створення сприятливих умов для повернення в Україну громадян України або вихідців з України, осіб, депортованих за національною ознакою, і їхніх нащадків, захист прав мігрантів, які перебувають в Україні.

Імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства держава регулює за допомогою квот, як визначено у ст. 5 Закону України «Про імміграцію». Квоти формує кожен рік Кабінет Міністрів України за категоріями іммігрантів (найбільшими групами є родичі іммігрантів та родичі громадян України) та регіональним принципом відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади, що ґрунтуються

на результатах аналізу імміграційних процесів за попередній календарний рік [53]. Найбільші квоти було заплановано на 2003 р. (23982 особи). У наступні роки розмір квот зменшено до 8–9 тис. осіб. Найменшого показника квота імміграції сягнула у 2013 р. — 6221 особа [52]. Зменшення розміру квот пояснюється незначним відсотком іноземців, які іммігрують в Україну за квотами. Наприклад, у 2011 р. такі особи становили лише 17,5% [71].

Зворотна міграція до країни походження обумовлена як мінімум двома чинниками: зміною соціально-політичного ладу або зростанням рівня політичних свобод і прав людини, а також економічним зростанням [82, р. 137]. Після розпаду Радянського Союзу масовий приплив населення в Україну великою мірою було сформовано за рахунок репатріації. У перші роки незалежності України спостерігалось збільшення питомої ваги українців серед населення, яке в'їжджало. Так, у 1991 р. українці становили 38,9% серед прибулих в Україну, а у 1992 р. — 46% [32, с. 64]. Таким чином, за рахунок етнічних українців на 40% сформувалось додатне міграційне сальдо у 1991 р. Рекордний міграційний приріст населення у 1992 р. вже на 60% складався з українців [31, с. 89]. Серед основних факторів, які спричинили масове повернення українців на Батьківщину, переважають припинення організованого переміщення населення для роботи за направленням, служби в армії, освоєння малозаселених територій і виникнення бажання жити у власній державі [32, с. 18]. У 1993 р. репатріація стала провідною тенденцією в обміні між країнами колишнього СРСР. Хоча додатне міграційне сальдо зменшилось, українці в ньому становили 90%. В цей період найбільше українців прибувало з країн Балтії, Туркменістану, Білорусії, Росії та Казахстану. У 1994 р. економічна криза в Україні значно скоротила рівень репатріації, хоча українці продовжували переїжджати з Казахстану (51,6%), Латвії (62,6%), Туркменістану (майже 72%). Така тенденція спостерігалась і в наступні роки. Серед прибулих з країн СНД та Балтії частка громадян України становила понад третину, і її відсоток постійно зростав: 1995 р. — 35,4%; 1996 р. — 39,7%; 1997 р. — 42,1%; 2000 р. — 64% [31, с. 90].

В умовах вичерпування потенціалу репатріації етнічних українців, а також масового виїзду українських громадян за кордон на заробітки, українська держава намагається заохотити представників української діаспори до повернення на історичну Батьківщину. Перші спроби здійснив у 2004 р. Державний комітет України у справах національностей та міграції під час роботи над проектом Закону України «Про правовий статус закордонних українців», у якому серед засобів заохочення до повернення в Україну передбачалось надання представникам української діаспори безоплатно земельних ділянок для забудови і помешкань в Україні. Оскільки законопроект містив багато положень, які з фінансової точки зору важко було реалізувати, його не підтримало Міністерство фінансів України.

Прийнятий у 2004 р. Закон України «Про правовий статус закордонних українців» запроваджував спеціальний статус «закордонний українець» для іноземних громадян з українським етнічним походженням або походженням з України і характеризувався декларативністю. Наприклад, безоплатне оформлення багаторазової візи для відвідання України без запрошення терміном на 5 років не мало сенсу, оскільки на час вступу Закону у силу у 2006 р. Україна спростила візовий режим з більшістю країн, в яких проживають представники української діаспори. Крім того, статус закордонного українця не набагато відрізнявся від правового статусу іноземців та апатридів і не надавав права отримати громадянство України за спрощеною процедурою [9, с. 23]. Масового звернення за статусом закордонного українця від представників української діаспори не було: за 5 років дії Закону лише 3900 осіб отримали статус закордонного українця [8].

З червня 2012 р. набули чинності зміни до Закону України «Про правовий статус закордонних українців», якими розширено права закордонних українців. Так, власників статусу закордонного українця зрівняно з громадянами України і окремо зазначено їхню рівність у праві на працю та підприємницьку діяльність в Україні. Для закордонних українців передбачено щорічні квоти при вступі до вищих навчальних закладів України в межах обсягів державного замовлення і спрощено процедуру набуття громадянства України. Конкретизовано також цілі української держави щодо захисту прав закордонних українців: саме задоволення національно-культурних і мовних потреб, а також захист прав закордонних українців як національних меншин є складовою частиною зовнішньополітичної діяльності України. Таким чином, з боку уряду наявні спроби зробити Україну привабливою для представників української діаспори і залучити їх до національної економіки.

Особи, раніше депортовані за етнічною¹² ознакою (кримські татари, греки, болгари, вірмени, німці), отримали можливість повернутися в Україну з проголошенням політичної реабілітації, що містилась у Декларації Верховної Ради СРСР від 14.12.1989 р. «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, які були піддані насильницькому переселенню, і забезпечення їхніх прав». Хоча активізація повернення кримських татар розпочалась ще у 1987–1989 рр., коли до Криму повернулося понад 30 тис. осіб (38,4 тис. кримських татар налічувалось у Криму за переписом 1989 р.) [31, с. 93], прийняття зазначеної Декларації відкрило шлях до масової репатріації.

Переселення раніше депортованих в Україну було взято під контроль держави і є єдиним прикладом державної політики України щодо

¹² У офіційних документах зустрічається термін «особи, депортовані за національною ознакою», що відбиває радянську традицію ототожнювати етнічне і національне.

інтеграції репатріантів у суспільство. Однак українська держава виявилася не готовою до масового повернення депортованих як через складну економічну ситуацію, так і через політичне протистояння, що одразу виникло між державою і кримськотатарським етносом. В результаті заходи державної політики щодо інтеграції даної групи репатріантів приймалися із значним запізненням. Наприклад, лише у 1996 р. було затверджено «Програму першочергових заходів щодо розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, які повернулися та проживають в Автономній Республіці Крим» на 1996–2000 рр., що стало підставою для фінансування заходів з облаштування раніше депортованих з Державного бюджету України.

Врегулювання питання набуття раніше депортованими особами громадянства України затягнулося до 1997 р., коли набув чинності Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України про громадянство України» і до початкового корпусу громадян без проходження процедури натуралізації було внесено раніше депортованих осіб та їхніх нащадків у першому і другому поколіннях, якщо вони не мали громадянства іншої держави [50, с. 76]. Завдяки змінам у законодавстві станом на 2010 р. переважна більшість (98,3%) раніше депортованих отримали громадянство України [51, с. 11], хоча у 1996 р. кількість осіб без громадянства становила понад 25 тис. [15, с. 5].

Загалом з 1991 р. по 2010 р. на облаштування і соціально-культурний розвиток раніше депортованих було витрачено 1 млрд 259,2 млн грн бюджетних коштів (з них 999,6 млн — на капітальне будівництво і 259,6 млн грн. — на соціально-культурні заходи) [55]. Незважаючи на це, основною проблемою державної політики щодо депортованих було систематичне недофінансування запланованих заходів, що призводило до повільних темпів будівництва житла та інфраструктури. Крім того, значним недоліком стала відсутність розробленого плану поселення і забезпечення робочими місцями депортованих з початку їхнього масового повернення, який враховував би кваліфікацію та попередній спосіб життя репатріантів.

Труднощі, з якими стикалися депортовані, призводили як до зменшення кількості осіб, які поверталися в Україну, так і до виїзду депортованих з України. Наприклад, на початку 1990-х років 4–5 тис. кримських татар щороку вибували з Криму, або переселяючись у межах України, або виїжджаючи з її території [31, с. 102]. Незважаючи на усі складнощі, за даними Всеукраїнського перепису, станом на 2001 р. в Україні проживало 248,2 тис. кримських татар [54], в той час як АР Крим прийняла 1866 греків, 320 вірменів, 537 німців і 308 болгар [66, с. 162].

Склад населення України змінюється, хоч і незначним чином, за рахунок біженців і шукачів притулку, які формують нові національні меншини

з представників етносів, що є нетиповими для України. На початок 2013 р. кількість визнаних біженців в Україні становила близько 2500 осіб [79]. Найбільші за чисельністю групи серед біженців представлені вихідцями з Афганістану, Вірменії, Азербайджану. Заяви про отримання притулку в Україні подають переважно вихідці з Афганістану, Сомалі, Сирії, Киргизстану, Узбекистану, Палестини, Конго [64].

Політика України щодо біженців і шукачів притулку розпочалась з прийняття у 1992 р. постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова», що було обумовлено значною кількістю біженців з Придністров'я. Надалі розвиток державної політики щодо даної категорії мігрантів можна умовно поділити на чотири періоди.

Перший період (1992–2000 рр.) характеризується появою перших законодавчих актів України як незалежної держави у сфері захисту біженців і шукачів статусу біженця, що стали реакцією на значні потоки біженців з республік колишнього СРСР. За цей період було прийнято Закони України «Про біженців» (1993 р.), «Про правовий статус іноземців» (1994 р.); Конституція України (1996 р.); ряд підзаконних актів¹³; підписана Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців (1996 р.¹⁴).

Другий період (2001 р.) став визначним для розвитку міграційного законодавства в Україні і законодавства у сфері захисту біженців зокрема. В цей період було прийнято нові редакції Законів України «Про біженців» (де усувалися законодавчі прогалини, що були виявлені під час дії попереднього закону, і містилися важливі кроки до подальшого наближення законодавства до європейських стандартів у сфері захисту біженців), «Про громадянство» (в який були внесені положення щодо біженців, осіб, яким надано притулок в Україні, та осіб без громадянства), «Про правовий статус іноземців», прийнято Закони України «Про охорону дитинства» та «Про імміграцію».

Вищенаведені періоди були орієнтовані на теоретичне дотримання основних міжнародних документів у сфері захисту біженців, і їх своєрідним підсумком стало прийняття у січні 2002 р. Закону України «Про при-

¹³ Постанови Кабінету Міністрів України: «Про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова» (1992 р.); «Про заходи щодо допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну» (1995 р.); «Положення про порядок оформлення надання статусу біженця» (1995 р.); «Про посвідчення біженця» (1995 р.); Наказ Держкомнацміграції України «Порядок розгляду скарг на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймаються органами міграційної служби» (1996 р.).

¹⁴ Угода підписана у 1996 р., але ратифікована у 1999 р.

єднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців».

Третій період (2002–2010 рр.) не відзначився істотними змінами у законодавстві України щодо біженців і шукачів статусу біженця. Проте зміни торкнулися дітей-біженців та умов отримання біженцями громадянства України.

Четвертий період (з 2011 р.) характеризується новим сплеском активності української влади у сфері притулку. Як зазначено вище, у цілий ряд законодавчих актів було внесено зміни і доповнення. Однак найважливішим для політики щодо шукачів притулку в Україні стало прийняття нового Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», у якому було введено поняття «додатковий захист» і «особа, яка потребує додаткового захисту» і, таким чином, врегульовано статус іноземців, які не підпадають під категорію біженців за Конвенцією ООН, але потребують захисту. Так, у 2012 р. особами, які потребують додаткового захисту, було визнано 89 осіб (серед них 16 – з Сирії), а у 2013 р. – 144 особи (99 – Сирія, 9 – особи без громадянства, 8 – Афганістан, 6 – Еритрея, 5 – Сомалі) [64].

Незважаючи на позитивну динаміку у наближенні до міжнародних стандартів у сфері захисту біженців, українське законодавство є суперечливим і часом неузгодженим, державні програми допомоги біженцям фактично не працюють, а проблемами біженців займаються міжнародні організації.

З одного боку, така ситуація пояснюється неможливістю української держави виконати свої зобов'язання. Серед основних причин: недостатній економічний розвиток країни; недостатня увага до проблем міграції взагалі, і проблем системи притулку зокрема; відсутність фінансового забезпечення передбачених законодавством прав для біженців і шукачів статусу біженців; незадовільна організація роботи міграційних органів; відсутність роботи з суспільною думкою тощо.

З другого боку, складається враження, що українська держава в такий спосіб намагається уникнути перетворення на «буферну зону» ЄС: створюється жорстка система недопущення шукачів притулку на територію України, а відсоток визнання біженців є досить низьким (12,6% – у 2012 р., 25% – у 2013 р.) [64].

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що заходи міграційної політики, передбачені у Концепції державної міграційної політики України, є лише реакцією на виклики, що постали перед державою. Натомість довгострокова стратегія регулювання міграційних процесів, які впливали б на склад населення, в Україні відсутня, а міграційна політика сучасної України характеризується ситуативністю і спонтанністю.

Список використаних джерел до розділу 2

1. *Авраменко Н.В.* Розвиток державної політики України в галузі охорони здоров'я / Актуальні проблеми державного управління та самоврядування: зб. наук. праць. Серія: Державне управління. — 2008. — Т. 9. — Вип. 99. — С. 321–336.
2. *Авраменко Н.В.* Розвиток системи управління охороною здоров'я // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2009. — № 2. — С. 5–10.
3. *Баєва О.В.* Менеджмент в галузі охорони здоров'я: навч. посібник. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 640 с.
4. *Баймуратов У.* Гармоничная экономика в обществе с тремя «Д»: парадигма и перспективы формирования / Социальная экономика в условиях цивилизационных перемен в современном мире: парадигмы и векторы развития: Матер. междунар. научно-технич. конф. — Алматы : Экономика, 2010. — Том 2. — С. 859–865.
5. *Бондаренко К.І.* Соціокультурні чинники формування міграційної політики в суспільстві, що трансформується: Автореф. дис... канд. політ. наук. — К., 2008.
6. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/uk/legislation/kodeks/927.html>
7. Вивчення задоволеності населення медичним обслуговуванням [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c2n.info/registration/content/ua1226/seccs/s10371/anketa.htm>
8. Виступ заступника Міністра закордонних справ України О.М. Купчишина на парламентських слуханнях «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці» (14.10.2009 р., м. Київ) / Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/43410.htm>
9. *Гнатюк Т.О.* Добровільна зворотна міграція: досвід країн ЄС та перспективи України // Наукові праці: науково-методичний журнал. — Вип. 163. — Т. 175. Політологія. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011.
10. Голодомор 1932–1933 років в Україні: причини, демографічні наслідки, правова оцінка. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. — 447 с.
11. Демографическая модернизация России: 1900–2000 / Под ред. А. Вишневого. — М. : Новое издательство, 2006.
12. Демографическая политика: осуществление и совершенствование в условиях развитого социализма. — К. : Наукова думка, 1982. — С. 338–349.
13. Демографическое развитие Украинской ССР. — К. : Наукова думка, 1977. — С. 100–180.
14. *Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С.* Миграциология. — М., 1989.
15. Діяльність у Криму // Кризь кордони. — 2003. — № 1.
16. Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури: колективна монографія / [В.М. Новіков, Н.М. Деєва, Г.А. Дмітренко та ін.] / за наук. ред. В.М. Новікова. — К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. — 2011. — 511 с.

17. Енциклопедія історії України. — Т. 2. — К. : Наукова думка, 2004.
18. Живемо у ліберальній імперії? // Дзеркало тижня. Україна. — 18 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/archives/457>
19. За два роки кількість задоволених медициною скоротилася в 2,5 рази [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/za-dva-roki-kilkist-zadovolenih-medicinoyu-skorotilasya-v-2-5-razi-123695_.html
20. Історія охорони здоров'я України / Офіційний сайт МОЗ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mtbr_healthserviceshistory/
21. Історія української медицини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/distance/classes_stud/
22. Кабузан В.М. Украинцы в мире. Динамика численности и расселения. 20-е годы XVIII в. — 1989 г. Формирование этнических и политических границ украинского этноса. — М., 2006.
23. Кабузан В.М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII — первой половине XIX века (1719—1858). — М. : Наука, 1976 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.libr.dp.ua/book1.htm>
24. Ключко В.М. Історичні аспекти реалізації принципів державного управління в галузі охорони здоров'я [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://firearticles.com/derjavne-upravlinnya/208-storichn-aspekti-realizaciyi-principv-derzhavnogo-upravlnnya-v-galuz-ohoroni-zdorovya-klyuzko-v-m.html>
25. Корчак-Чепурківський Ю.О. Подружність і народжуваність у жінок УРСР / Демографічні дослідження. — Вип. 4. — К. : Наукова думка, 1968.
26. Корчак-Чепурковский Ю.А. Браки и разводы на Украине в 1925 г. / Избранные демографические исследования. — М. : Статистика, 1970.
27. Котигоренко О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. — К. : Світогляд, 2004.
28. Кошман Т.В. Задоволеність населення медичним обслуговуванням дітей та підлітків на принципах сімейної медицини у сільській місцевості (результати пілотного соціологічного дослідження в Харківській області) / Кошман Т.В., Пересипкіна Т.В., Костенко Т.О. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sociology.kharkov.ua/socioprostir/files/magazine/1_2010/2_9_3.pdf
29. Кравець О.М. Сімейний побут і звичаї українського народу. — К. : Наукова думка, 1966.
30. Курило І.О. Концептуальні засади соціально-демографічної політики в Україні // Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України. — 2008. — № 2(27). — С. 10—12.
31. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: Монографія. — К. : Вид-во НАДУ, 2004.
32. Малиновська О.А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. — К. : НІСД, 1997.
33. Материалы по естественному движению населения Украины 1867—1914 гг. — Харьков : типолитография им. Фрунзе, 1924. — 130 с.

34. Матеріали щодо природного руху населення України / Праці Демографічного інституту, том I; під ред. акад. М. Птухи. — К. : друкарня Української академії наук, 1924. — 92 с.
35. Михайлов Ф.В., Филатов В.Н. Методика расчета тарифа на медицинские услуги в стационарах // Экономика здравоохранения. — 2000. — № 2—3.
36. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / За ред. О.В. Позняка. — Умань, 2007. — 276 с.
37. Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 2003.
38. Нариси з теорії соціальної гігієни. — Част. 1. — Харків—Київ : Медвидав, 1931.
39. Національна книга пам'яті жертв Голодомору 1932—1933 років в Україні. — К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2008.
40. О мерах по дальнейшему улучшению медицинского обслуживания и охраны здоровья населения СССР: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 14.01.1960 г. № 58 / Актуальная правовая информация [Электронный ресурс]. — Режим доступа: lawmix.ru/docs_ccsr/6689
41. О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22.01.1981 г. № 235 / Охрана материнства и детства в СССР. Сб. нормат. актов. — М. : Юрид. лит., 1986. — С. 20—29.
42. О правах и обязанностях семейственных / Полный свод законов Российской империи в 2-х книгах; под ред. А.А. Добровольского. Книга 2. Тома IX—XVI. — Том X, книга I. — С.-Петербург : Изд-ние ЗАКОНОВЪДЪНІЕ, 1911. — С. 756—770.
43. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис... док. юрид. наук. — К., 2005.
44. Отношение украинцев к реформе здравоохранения [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.slideshare.net/TanyaSenik/ss-9793230>
45. Перковський А.Л. Еволюція сім'ї і господарства на Україні в XVII — першій половині XIX ст. / Демографічні дослідження. — Вип. 4. — К. : Наукова думка, 1979. — С. 37—46.
46. Позняк О.В. Міграція населення як чинник соціально-економічного та демографічного розвитку / Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: Зб. матеріалів міжнар. наук. конф., 16 жовтня 2007 р., м. Київ / за заг. ред. О.С. Власюка — К. : ПЦ «Фоліант», 2008.
47. Позняк О.В. Новый этап формирования населения Украины: проблемы интеграции «нетрадиционных» иммигрантов // Постфактум: історико-антропологічні студії. — 2013. — № 4. — Європейські міграційні виміри сучасності: Поліфонія політик і практик. — С. 24—33.
48. Пономарев А.П. Развитие семьи и брачно-семейных отношений на Украине. — К. : Наукова думка, 1989.
49. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» // Урядовий кур'єр. — 2010. — 29 грудня. — С. 9.

50. *Прибиткова І.* Безгромадянство депортованих: причини та наслідки // Біженці та міграція: український часопис права і політики. — 1989. — № 3—4.
51. Прислухаючись до голосів біженців та осіб без громадянства в Україні / Звіт за результатами Спільної оцінки за участю біженців та осіб без громадянства в Автономній Республіці Крим, Харкові та Києві. — К. : УВКБ ООН, 2010.
52. Про встановлення квоти імміграції на 2013 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2013 р. № 218-р // Урядовий кур'єр. — 2013. — № 73. — 18 квітня.
53. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — С. 132.
54. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року / Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>
55. Про стан і проблемні питання облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися на проживання в Україну: Інформація Ради міністрів Автономної Республіки Крим, 2011 / Офіційний веб-сайт Ради міністрів АР Крим [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article?jsessionid=901425D60-7002AE6F77BBC8517B8EF5?art_id=46664&cat_id=45376
56. *Пустоход П.* Демографічні особливості людинності України / Демографічний збірник; за ред. академіка М.В. Птухи. Праці Демографічного інституту, Т. IV. — К. : друкарня Української академії наук, 1926.
57. *Пустоход П., Трацевський М.* Шлюбність на Україні / Демографічний збірник; за ред. академіка М.В. Птухи. Праці Демографічного інституту, Т. VII. — К. : друкарня Всеукраїнської академії наук, 1930. — С. 84—195.
58. *Римаренко Ю.І.* Міжнародне міграційне право: Підруч. Університетський курс. — К. : КНТ, 2007.
59. *Рингач Н.А.* Оцінка досягнення Цілі Розвитку Тисячоліття щодо зниження дитячої смертності в Україні // Демографія та соціальна економіка. — 2013. — № 2(20). — С. 28—39.
60. *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: Прогнозы, факторы, политика / Отв. ред. Т.И. Заславская. — М. : Наука, 1987.
61. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2012 році: Статистичний збірник. — К. : Державна служба статистики України, 2013. — 149 с.
62. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку: Колективна монографія / [Курило І.О., Аксьонова С.Ю., Слюсар Л.І., Штешенко В.С. та ін.]; під керівництвом акад. НАН України Лібанової Е.М. — К. : ТОВ «Основа-Принт», 2009. — 248 с.
63. *Слюсар Л.І.* Модернізація шлюбу і сім'ї в Україні: особливості радянського періоду // Демографія та соціальна політика. — 2013. — № 1(19). — С. 17—27.

64. Статистичні дані по кількості шукачів притулку в Україні за 2008–2012 рр. / Офіційний веб-сайт Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/statistics>
65. *Тарновский В.В.* О делимости семейств в Малороссии / Труды комиссии, высочайше утвержденной, при императорском университете св. Владимира, для описания губерний Киевского учебного округа, т. 3. — К., 1853.
66. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии: Обзор за 2000–2001 годы. — М. : MOM, 2002.
67. *Тиндик Н.П.* Діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення міграційного процесу в Україні: монографія. — Львів : ЛьвДУВС, 2009.
68. *Тиндик Н.П.* Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання: Монографія. — К. : Атіка, 2006.
69. *Томилин С.А.* К вопросу о плодовитости крестьянки и влиянии ее на детскую смертность / Советская демография за 70 лет. — М. : Наука, 1987.
70. *Трацевський М.* Народжуваність людності в Україні / Демографічний збірник; за ред. академіка М.В. Птухи. Праці Демографічного інституту, Т. IV. — К. : друкарня Української академії наук, 1926.
71. Україна. Міграційний профіль: 2013. — С. 25 / Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dmsu.gov.ua/images/files/UKR_Migration_%20Profile_2013.pdf
72. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К. : І-т соціології НАНУ, 2012. — 660 с.
73. *Хаджнал Дж.* Европейский тип брачности в ретроспективе / Брачность, рождаемость, семья за три века: Сб. статей; под ред. А.Г. Вишневого и И.С. Кона. — М., 1979. — С. 60–66.
74. *Хоменко А.П.* Семья и воспроизводство населения. (Избранные произведения). — М. : Статистика, 1980.
75. *Хомра А.У.* Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. — К. : Наукова думка, 1979.
76. *Черниш Н.* Україна, Схід і Захід: регіональні особливості в оцінці політичних процесів / III Міжнародний конгрес українців. Політологія. Етнологія. Соціологія. — 1994.
77. *Шатило В.Й.* Соціально-економічне значення впровадження інституту сімейної медицини, проблеми і перспективи / Матеріали II міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання сімейної медицини», м. Житомир, 3 червня 2004 р. — Житомир : Полісся, 2004. — С. 10–14.
78. *Borowski, St.* (1974). Funkcje prokreacyjne rodziny polskiej. In: Demografia społeczna. Warszawa.
79. Country profile-Ukraine / Офіційний веб-сайт Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Ukraine%20Country%20profile_ENG_2013.pdf
80. *Flandrin, J.-L.* (1998). Historia rodziny. Warszawa.

81. Health 2020: The European policy for health and well-being [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/healthpolicy/health-2020>

82. *Olesen, H.* (2002). Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective. In: *International Migration*, Vol. 40(5).

83. *Suvin, D.* (2008). Immigration in Europe Today: Apartheid or Civil Cohabitation? In: *Critical Quarterly*, Vol. 50, Issue 1/2.

84. The Future of the Public's Health in the 21st Century. Board on Health Promotion and Disease Prevention. Washington : The National Academies Press, 2002, 510 p.

ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Додаток 2.1

Варіація витрат на розвиток галузі охорони здоров'я по регіонах України, тис. грн

	2007	2012
АР Крим	953167,2	2054039,6
Вінницька	686452,9	1621596,2
Волинська	416061,8	955093,8
Дніпропетровська	1472062,3	3594916,0
Донецька	1979934,0	5089559,3
Житомирська	541013,6	1260570,8
Закарпатська	473255,5	1078072,8
Запорізька	820623,5	1983356,2
Івано-Франківська	557440,6	1397214,1
Київська	768347,2	1738946,6
Кіровоградська	429387,6	1021223,2
Луганська	977334,6	2415791,9
Львівська	983807,2	2376033,0
Миколаївська	474786,3	1185963,9
Одеська	952822,8	2147350,9
Полтавська	652391,8	1466433,1
Рівненська	463755,0	1101862,8
Сумська	494105,9	1143059,2
Тернопільська	430512,5	999581,4
Харківська	1124661,3	2627093,7
Херсонська	442981,9	1008046,4
Хмельницька	549796,2	1220147,9
Черкаська	566797,4	1362014,9
Чернівецька	355510,8	833529,5
Чернігівська	486781,2	1137345,9
м. Київ	1682818,4	3786150,9
м. Севастополь	170040,9	383833,0
У середньому по Україні ($\bar{X}$)	737283,3	1740326,9
Стандартне відхилення (d)	423990,3	1045460,8
Коефіцієнт варіації (k), %	57,5	60,2

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 2.2

**Варіація витрат на розвиток галузі охорони здоров'я по регіонах України
(у розрахунку на одного споживача), тис. грн**

	2007	2012
АР Крим	482,800	1045,790
Вінницька	408,773	994,478
Волинська	401,139	918,978
Дніпропетровська	431,601	1084,770
Донецька	434,215	1159,540
Житомирська	412,578	991,716
Закарпатська	380,675	860,668
Запорізька	446,015	1108,950
Івано-Франківська	402,775	1011,740
Київська	440,516	1010,550
Кіровоградська	410,347	1022,450
Луганська	412,621	1066,760
Львівська	383,685	935,152
Миколаївська	393,133	1008,560
Одеська	397,822	897,835
Полтавська	425,649	995,880
Рівненська	402,146	953,498
Сумська	410,353	995,870
Тернопільська	390,665	926,482
Харківська	401,092	957,640
Херсонська	398,258	932,685
Хмельницька	405,484	926,390
Черкаська	428,807	1069,840
Чернівецька	392,656	919,807
Чернігівська	425,545	1049,990
м. Київ	616,598	1338,050
м. Севастополь	448,302	1004,010
У середньому по Україні ($\bar{X}$)	421,6	1007,0
Стандартне відхилення (d)	45,1	95,8
Коефіцієнт варіації (k), %	10,7	9,5

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

РОЗДІЛ 3

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ТРУДОВІЙ СФЕРІ

3.1. Історичні джерела генези вітчизняних трудових відносин

Сутністю трудових відносин є те, що вони виникають між двома головними суб'єктами — з одного боку між суб'єктом, що має права: та/або фактичні можливості визначати параметри допуску носія робочої сили до праці; визначати режим та спосіб самої праці; власності на засоби і результат праці; з другого — із суб'єктом, який має право тільки на відшкодування використання власної робочої сили. Однак більш стійкі враження щодо трудових відносин як у повсякденній, так і експертній свідомості пов'язані з асоціацією найманої праці з економікою «димних труб», з працею фабричного робітника, з пролетаріатом минулого століття. Збереження і зміцнення подібних асоціацій при поступовому зникненні традиційних фабрик, заводів породжує ілюзію зникнення й трудових відносин, проголошення якихось нових форм відтворюючої поведінки (на кшталт «вільної праці» тощо). Чи так це, чи можна вважати трудові відносини віджилими разом з віджилими громадськими структурами і відносинами первинної індустріалізації в Україні? Це допоможе зрозуміти генезис становлення і трансформації індустріальних і трудових відносин в Україні у промисловості й сільському господарстві. Адже за всієї умовності історичних аналогій, вражає схожість ситуації в галузі трудових відносин сьогодні та в період останньої третини XIX ст. і першої третини XX ст. у Російській імперії й СРСР взагалі та на території сучасної України зокрема.

Подібні риси полягають у такому:

1. Звільнення праці та вихід людини на ринок як носія корисної робочої сили після тривалого періоду тотальної регламентації.
2. Недостатність законодавчо-правового поля умов індустріалізації разом з домінуванням правового нігілізму як з боку найманого працівника, так і роботодавця.

Масштабні технологічні, загальноінституціональні і соціальні трансформації. Безумовно, що форми вираження реакції на ці умови в наш час і в минулому різні. В минулому — скасування кріпосного права та більш повільне, але неухильне руйнування станового суспільства, сьогодні — перехід від обов'язкової трудової участі та низької соціальної мобільності

до сучасного ринку праці. В минулому – відсутність законів і структур їх підтримки, сьогодні – мовчазне прийняття виведення трудових відносин із сфери правового регулювання як за рахунок підміни типу правового статусу (відносини підряду або інші цивільно-правові), так і відмови юридичної реєстрації відносин взагалі.

Розумінню проблем та генези трудових відносин сприяє усвідомлення певної спорідненості та унікальності з іншими типами асиметричних взаємозалежностей. Історії відомі різні типи таких відносин: патріархальні, рабовласницькі, феодальні. Перші більш прості та відомі, тоді як уважне вивчення феодального становлять, на наш погляд, чималий пізнавальний інтерес. Феодальний тип (без домішок рабовласництва, що разом дає кріпацтво) відносин праці¹⁵ характеризувався, з одного боку, взаємною свободою вибору сюзерена і васала, з другого, тим, що об'єктом відносин, які мають владно-патерналістичний характер, були відслуга та/або повинність. При цьому ступінь залежності васала від сюзерена обумовлювався не здібностями чи особистими якостями людини, а її статусом в суспільній ієрархії та рівнем безальтернативності предмета омажу¹⁶. Якщо для осіб благородного статусу повинність була, як правило, військова або інша цивільно-релігійна відслуга, то для усіх інших – праця та повне утримання сюзерена. Як «вільний» ремісник, так і селянин повністю залежали від влади в особі пана цеху або поміщика і, наймаючись на певну роботу, фактично виконував будь-які розпорядження свого «сюзерена».

Неспецифічно трудова орієнтація цих відносин (не тільки на працю, а й на людину) підкреслювалася тим, що подібні відносини складались не тільки з приводу виконання робіт. Такі відносини були наскрізними для суспільства в цілому і укладались між представниками різних станових груп.

На території сучасної України феодальні відносини стосовно праці мали своєрідні особливості. У часи Київської Русі на першому етапі регулювання праці надходження в служіння було рівнозначне зреченню від вільного стану, і сама думка про суміщення найму робочої сили з особистою свободою працівника прищеплювалася лише поступово. Відповідно до положень Руської Правди, перехід до служіння тільки тоді призводив до холопства, коли це було обумовлено в договорі. Однак, навіть якщо

¹⁵ Феодальний тип відносин праці – зручна умовність. Фактично за часів класичного феодалізму праця не виокремлювалася серед інших сфер буття і, відповідно, відносин. Тому її «виокремлення» певною мірою вільність автора, припустима, на його думку, тому, що суть феодального зв'язку не змінюється від того, що є його предметом. Сьогодні, коли ми маємо працю у виокремленому вигляді і не повністю здолали феодальний принцип відносин, поєднання праці та феодалізму цілком реальні та формують Новий феодалізм.

¹⁶ Омаж – клятва, в якій особа, що прийняла лен (або інші блага), зобов'язується нести особисту повинність та віддавати власну особу на розсуд сюзерена.

він і був (що траплялося дуже рідко), але працівник перебував під господарською владою більше шести місяців, це розглядали як мовчазну згоду працівника на закабалення господарем. Псковська Судна грамота розрізняє наймання із збереженням повної свободи для наймита і наймання з обмеженням стану свободи. В останньому випадку найнята особа мала назву «закупний». До найму «закупний» був вільною людиною, але, вступаючи на службу, продавав себе за плату, яку видавали йому вслід грошима або натурою і яка дістала характеристичну назву «покрути» [55, с. 56–58; 101, с. 283; 103, с. 32–33].

Кріпацтво, принесене на територію України як Річчю Посполитою, так і Московським царством, майже знищило усі модуси вільності тієї частки народу, що забезпечував виробництво матеріальних благ. Разом з тим, на відміну від Великоросійських земель, на території України не відбулося становлення інституту общин. Останні синтезували в собі: залишки общинно-родинного самоврядування; механізми кругової поруки, нав'язані елітою та державою задля посилення контролю; принципи релігійного світогляду, культивовані православною церквою. Це означає, що там, де община сформувалася, вона слугувала одночасно і додатковим тягарем, й простором соціальної підтримки та самореалізації. Там, де її не було, кожна людина праці залишилася сам на сам із усією системою господсько-державного примусу. В результаті трудові відносини як окремий предмет зв'язку та обмежена сфера контролю зникли, людина вся була зведена до стану речі, і відносини з нею перетворилися на одностороннє ставлення, на розсуд та на смак господаря.

Зрушення в бік розмивання кріпацтва на території Російської та Австрійської імперій відбулися переважно із перетворенням монархічно-станових держав на централізовані національні, захопленням буржуазією влади у розвинутих країнах та різким зростанням їх потреби у ринках збуту — більшою мірою, ніж у дешевої рабській силі, а також з розвитком техніки та технологій, які розкрили інші сфери збагачення та могутності.

Поступово в Україні, навіть за часів розквіту кріпацтва, формується нереміснича промисловість. Хоча на її території не було сформовано такі потужні промислові райони, як Санкт-Петербурзький, Московсько-Серпуховський та Уральський в Росії, чи Сілезький у Польщі та Моравський у Австрії, на Правобережній Україні та Слобожанщині, а також навколо Одеського порто-франко формуються сучасні для того часу промислові підприємства з переробки сільськогосподарської продукції та деяких видів корисних копалин.

Тому у Російській імперії, частиною якої на той момент були території сучасної України, перший закон щодо праці з'явився у 1835 р. Він регулював, головним чином, порядок найму і звільнення працівників. Його

Положення склалися з 10 статей і зобов'язували роботодавця видати (по суті – зробити публічними) правила внутрішнього трудового розпорядку. Однак будь-яких вказівок по їх дотриманню в Положенні не було, через що воно фактично не вплинуло на регулювання трудових відносин. У 1845 р. було видано закон, який забороняв нічні роботи на фабриках малолітніх молодше 12 років. У тому ж 1845 р. був виданий закон, згідно з яким відкрита масова непокора робітників власнику або керуючому підприємством прирівнювалася до повстання проти урядової влади (скасований у 1866 р.). Революція 1848 р. в Пруссії викликала велику тривогу серед царської бюрократії і підвищення «інтересу» уряду до робітників. У зв'язку з чим розроблений дещо раніше проект закону (незважаючи на його поліцейсько-реакційний характер) було покладено «під сукно», і було навіть вжито заходів до того, щоб ускладнити створення нових фабрик у Москві.

В цілому перша половина XIX ст. не дала практично майже нічого нового в галузі формування трудового законодавства: видані за цей період закони регулювали тільки окремі випадкові питання і, до того ж, майже не проводилися в життя; а закон 1845 р. про підлітків був забутий усіма, навіть урядом. Деяке поживлення почалося тільки близько 1860 р. у зв'язку з розробкою питання про працю малолітніх. І навіть відміна кріпацтва далеко не одразу стимулювала їх розробку. Треба однак зазначити, що для цього саме в Україні було більше підстав, ніж у Росії. Звільнення селян в Україні йшло жвавіше, частка малоземельних була помітно меншою, продуктивність господарств вищою, а розвиток капіталістичних відносин у великих поміщицьких господарствах значно активніший. Це майже не створювало значної пропозиції до промислової праці в містах, а ті промислові підприємства, що вже були створені навіть за часів кріпацтва, являли собою окремі утворення, які сформували досить унікальну інфраструктуру і контингент робітників та їхніх сімей.

Не дивно, що розвиток «нової» промисловості у Передкарпатті, Києві, Криворіжжі, Донбасі та Херсонщині, який розпочався наприкінці 70-х років XIX ст., був забезпечений робітничою силою з інших регіонів Російської імперії. В результаті нові промислові міста України сформували переважно переселенці із Росії, принісши туди дещо інші імперативи трудових відносин та трудової етики, ніж ті, що були притаманні українському селянству, міщанству та вільним робітникам.

Промисловий розквіт Російської імперії цього періоду нарешті означувався появою справжніх законів стосовно праці. Цьому передувала ґрунтовна робота урядових комісій А.Ф. Штакельберга (1859–1862 рр.), П.М. Ігнат'єва (1870–1872 рр.), П.А. Валуєва (1874–1875 рр.). В основу розроблених ними законопроектів було покладено фабричне законодавство країн Західної Європи, здебільшого німецьке та англійське. Однак

найбільш ліберальні варіанти не змогли пройти вищі інстанції імперії. Було прийнято помірно-охоронні варіанти, багато в чому завдяки ініціативі М.Х. Бунге, який (що є показово) займав у ті часи посаду міністра фінансів.

У 1882 р. було заборонено застосування праці жінок і неповнолітніх на підприємствах текстильного виробництва. Закон від 03.07.1886 р. «Про найм робітників і правила нагляду за фабричними закладами» встановив правило, що «хазяїн з найнятими повинен обходитися справедливо та терпляче, вимагати від них тільки роботи, встановленої за договором, або тієї, для якої наймання учинено, платити їм точно і утримувати справно». Договір найму вважався укладеним за фактом видачі працівнику розрахункової книжки, в якій зазначалися основні умови найму робочої сили, оскільки більшість робітників не вміла читати і не могла самотійно скласти письмовий контракт.

З моменту початку роботи працівникові заборонялося без відома господаря брати іншу роботу. Господар розробляв правила внутрішнього трудового розпорядку організації, які затверджувала фабрична інспекція. Відповідно до ст. 10 цього Закону, при наймі на певний строк кожна з договірних сторін могла відмовитися від договору, попередивши іншу сторону за два тижні. Страйк, підбурення до нього, а також самовільна відмова від роботи заборонялися під загрозою тюремного ув'язнення. Працівник, який не отримав протягом місяця заробітну плату, мав право згідно зі ст. 13 Закону 1886 р. вимагати в судовому порядку розірвання укладеного з ним договору [4, 12, 29].

Ці правила з наступними змінами увійшли до статуту про промисловість і в основному зберегли свою чинність до самої Жовтневої революції. Через різко опозиційне ставлення фабрикантів до робочого законодавства 80-років, ці закони було переглянуто в 1890 р. і 1893 р. в бік їх погіршення. Однак посилення робітничих хвилювань змусило уряд видати у 1897 р. закон про обмеження робочого дня дорослих робітників на фабриках і заводах 11,5 годинами. Разом з тим вже через кілька місяців він був так роз'яснений урядовим циркуляром, де вказувалася допустимість понаднормових робіт, що це звело практичне значення даного акта майже нанівець.

Наступним суттєвим законом, що з'явився і проіснував до 1912 р., був Закон 1903 р. про винагороду робітників, службовців і членів їх сімей при нещасних випадках у зв'язку з роботою за наймом, що встановив обов'язок підприємців сплачувати за власний рахунок потерпілим і членам їхніх сімей допомоги та пенсії. Останніми значними законами до революційного періоду стали акти 1912 р. про страхування робітників від нещасних випадків і про забезпечення робітників на випадок хвороби. Вони, хоча і були недосконалими по суті, встановили інститут лікарня-

них кас з деякими елементами самоуправління робочих: всупереч своїй прямій меті — «задовольнити» робітників — ці закони сприяли розвитку і зростанню робітничого руху в Росії та Україні.

Широкого розвитку набула система штрафів, причини і розмір яких визначав виключно сам підприємець. Робітники не могли впливати на умови праці: тривалість трудового дня, розмір заробітної плати визначалися інтересами і зручністю виробництва. Тривалість робочого дня істотно розрізнялася на підприємствах, причому не тільки різних галузей, а й навіть в одній і тій же галузі і в одній і тій же місцевості. Нерідко тривалість робочого часу підприємці подовжували в обхід закону, використовуючи т. зв. систему фальшивих змін, щоб зробити неможливим контроль інспекції. При денній роботі тривалість робочого часу значно видовжувалась за рахунок наднормових робіт. Під час сезонних робіт або з промисловим зростанням наднормова праця стає обов'язковою. Архівні матеріали свідчать про те, що до 80-х років XIX ст. залишалися цілі фабричні райони, в яких робітники при укладенні договору найму не знали розмір оплати праці. При укладенні договору про найм робітники, як і в кріпосний період, не мали права обговорювати з наймачем величину заробітної плати, її призначав і змінював власник згідно з «заслугою і роботою найнятого».

Результати аналізу розробки і прийняття фабрично-заводського законодавства з робітничого питання другої половини XIX ст. свідчать, що для успішної реалізації будь-якого закону необхідні дві головні умови: контроль за виконанням і чіткі норми, що передбачають каральні санкції за його порушення; відсутність таких статей у перших законах істотно знижувало їх значення й ефективність.

Оцінюючи імперське законодавство, слід зазначити, що законодавче забезпечення прав робітників було організовано таким чином, що вони не мали права вимагати надання будь-якої винагороди, яка залежала від доброї волі власника заводу, а значна частка створених для надання допомоги постраждалим робочим установ існувала за рахунок благодійних пожертвувань, що не гарантувало забезпечення стабільності працівників.

Аж до кінця XIX ст. держава делегувала повноваження вирішення робітничого питання підприємцям, більшість державних розпоряджень і узаконень в той період мали рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Закони не містили чітких формулювань, які визначають умови їх реалізації. В результаті видавали численні роз'яснення до них, які ще більшою мірою ускладнювали їх розуміння. Введення законів починалося з окремих губерній, а поширення на всю країну іноді розтягувалося на десятиліття.

До прийняття закону про введення фабрично-заводської інспекції, в обов'язки якої входив контроль за виконанням законодавства, державну

політику з робітничого питання можна визначити як піклувальну. Надалі із зростанням конфліктності у виробничому середовищі багато урядових заходів мали адміністративно-поліцейський характер.

Фабричному законодавству Російської імперії був властивий ряд серйозних недоліків. По-перше, характерною рисою законів була слабкість контролю за їх дотриманням, навіть після створення фабричної інспекції. Штати фабричної інспекції були занадто малі, а обов'язки надто великі, щоб можна було цілком контролювати застосування законів на практиці. У 1885 р. вся фабрична інспекція складалася з 20 осіб, які повинні були контролювати 26 тис. підприємств з 870 тис. робітниками. До 1899 р. чисельність фабричної інспекції склала 257 осіб, і на кожного з інспекторів в середньому припадало по 80 підприємств та 5,5 тис. робітників, при цьому коло обов'язків фабричних інспекторів було значно розширене. По-друге, в законах містилося досить багато неясних, розпливчастих формулювань, які давали можливість фабрикантам досить легко обійти закон. Вони нерідко домагалися застосування закону в урізаному вигляді на підставі рішень різних середніх інстанцій урядових структур в тих випадках, коли це було потрібно. Відповідальність підприємців за порушення законів була слабкою і, очевидно, не відповідала характеру та мірі порушень. По-третє, майже всі наведені вище закони, навіть з урахуванням територіальної обмеженості, поширювалися тільки на робітників приватних та акціонерних фабрик і заводів. Під визначення фабрик і заводів потрапляли промислові підприємства, на яких працювало не менше деякої визначеної кількості робітників та/або використовувалися двигуни. Тому умови праці на безлічі дрібних, ремісничих та кустарних підприємств, а також робота будівельних, транспортних та сільськогосподарських працівників залишалися поза фабричних законів. У зв'язку із цим фабричне законодавство не можна цілком дорівнювати до загального трудового законодавства. Хоча на етапі розробки законопроектів пропонувалися закони, що регулюють відносини не тільки у фабрично-заводських закладах, а й, наприклад, в галузі найму особистої прислуги, все це залишилося нереалізованим. Лише частково фабричним законам підпорядковувалася гірська і гірничо-промисловість — закон від 03.07.1886 р. було поширено на приватні гірські заводи і промисли в 1892 р., а закон від 02.06.1903 р. вводився в гірничозаводській промисловості одночасно з фабрично-заводською.

Усі казенні фабрики і заводи були поза дії більшості фабричних законів, а праця на них регулювалася постановами відповідних відомств. Треба однак зазначити, що у більшості випадків державні відомства і великі акціонерні підприємства випереджали фабричне законодавство. Наприклад, порядок встановлення пенсій за віком, так і не введений до 1917 р. для більшості робітників, було встановлено на імператорських

фарфоровому і скляному заводах ще в 1804 р. На технічних заводах військового відомства 9-годинний робочий день було введено ще в 1861 р., а на артилерійських заводах військового відомства — 10-годинний робочий день з 1870 р.

Таким чином, фабричне законодавство Російської імперії було фрагментарним і по-різному регулювало умови праці навіть дуже схожих робіт. Впровадження фабричного законодавства відбувалося з великими труднощами і постійно перебувало під загрозою призупинення, обмеження чи просто невиконання. Своєчасні і далекоглядні ідеї про необхідність прийняття фабричних законів наштовхувалися на запеклий опір як промисловців, так і представників уряду, і від проектів законів до їх реалізації проходили роки. Найчастіше пропоновані в проектах заходи до моменту прийняття закону значно переглядали на користь промисловців. Тому практика запровадження законів рішуче відставала від потреб робітників. Разом з тим навіть недосконале фабричне законодавство мало важливе позитивне значення, оскільки свідчило про поступове зростання рішучості уряду втручатися в трудові відносини на приватних фабриках і заводах та захищати робітників від свавілля власників підприємств.

Ідеологічне і юридичне розуміння трудових відносин в дореволюційній Україні. Фабричне законодавство є лише вершиною тих потужних інтелектуальних, ідеологічних й політичних процесів, які формували та визначали практичне ставлення сучасників до проблем праці. Відображення проблем праці та становища відповідних соціальних класів і страт у науковій, політичній та повсякденній свідомості є не менш дієвим джерелом формування трудових відносин на практиці.

Характерно, що вже на початку ХХ ст. домінуючою була думка про те, що особистий найм встановлює зобов'язальні відносини, підставою яких є трудовий договір, що передбачає вільну угоду сторін про користування та надання послуг. Цим він відрізняється від інших форм користування чужими послугами. Серед особистого найму у той час виділялися різні його види, які регулювалися спеціальними правилами, закріпленими в нормах права про наймання: 1) прикажчиків, 2) фабричних робітників, 3) сільських робітників, 4) ремісників, 5) робочих золотих промислів, 6) морських матросів [113]. Застосування норм трудового права, за тогочасними уявленнями, обмежується фабриками та заводами, які, за визначенням закону, відрізняються від ремесла тим, що мають у великому вигляді заклади і машини. Центральною рисою норм трудового права повинно було стати обмеження свавілля як роботодавця, так і працівника. Саме трудове право розглядалося як особлива галузь цивільного. В цілому цивілісти цього періоду вже розуміли, що найманий працівник потребує більшого законодавчого захисту від свавілля роботодавця, у підпорядкуванні якого він знаходиться в процесі праці, оскільки, на відміну

від цивільних відносин, їх соціальні та економічні позиції не рівні. Однак повноцінного права та відповідного законодавства не було розроблено. Так, згідно з позицією Ф. Лотмара, трудові відносини реалізовувалися за допомогою двох видів трудових угод в договорах про працю [23; 34, с. 247–249]. Перший вид — це договір про несамостійну працю, за яким одна особа обіцяє за винагороду надати свою робочу силу на визначений або невизначений строк підприємцю в якості несамостійного працівника (робітника, службовця, учня), зобов'язуючись при цьому підкорятися, наскільки це випливає зі змісту і мети договору, хазяйській владі роботодавця. Другий вид — договір про самостійну (підприємницьку) працю, за яким одна особа обіцяє іншому певну роботу, особисто їм виконувати або організовану без підпорядкування хазяйській владі, а інша особа обіцяє винагороду за цю роботу. К.С. Таль заявляв: «Науці доводиться констатувати той дивовижний факт, що для одного з найбільших та найважливіших явищ господарського побуту, для відносин між роботодавцем і підлеглою йому робочою силою сучасне цивільне право не виробило правової форми і не вказало належних юридичних принципів, на яких повинно бути побудовано їхнє законодавче нормування» [101, с. 271].

Позиція урядових структур була більш консервативною і навіть позаправовою. Мається на увазі, що вони доводили собі та іншим, що висока моральність, яка в масі притаманна підприємцям і повинна бути притаманна робітникам, є кращою основою відносин, ніж будь-які закони та інституції їх впровадження. Міністр фінансів С.Ю. Вітте заявляв, що в російській промисловості переважає патріархальний устрій відносин між власником і робітниками, і це виражається в турботливості фабриканта щодо потреб робітників та службовців, в опіці та збереженні миру і згоди, в сакральній простоті справедливості у взаємних відносинах. На такому фундаменті, підкріпленому досить сильною думкою у верхах стосовно особливого шляху розвитку Росії, трималося урядове уявлення про те, що трудові відносини в промисловій Росії не потребують законодавчого регулювання. Тому закони та циркуляри з робітничих питань, необхідні для зростання виробництва, народжувалися з муками після чергового загострення руху опору робітників, трудових конфліктів, збільшення розмірів страйків та інших форм масового протистояння.

У 60–70-ті роки XIX ст. склалися основні елементи охоронно-піклувальної політики уряду в сфері трудових відносин:

- відмова від ліберально-буржуазного принципу свободи відносин між працею і капіталом і пов'язаної з нею свободи страйків і робітничих організацій, робочого представництва у виборних органах (зокрема, в промислових судах за проектом комісії Штакельберга), так як це виявилось несумісним з самодержавним ладом;

- з одного боку – визнання свободи відносин між підприємцями і робітниками у сфері трудового договору, з другого – їх жорстка регламентація, постійне втручання зверху, в деяких випадках дріб'язкова регламентація в цілях попередження трудових конфліктів;
- поступове перенесення трудових та виробничих конфліктів до сфери політично-адміністративного та поліцейського контролю;
- регламентація організації праці і побуту на фабрично-заводських підприємствах здійснювалася через правила внутрішнього розпорядку, які складали самі власники і вводили без будь-яких пояснень робітникам.

Соціальний патерналізм у трудових відносинах. Нав'язливий патерналізм – головна риса формування трудових відносин у Російській імперії взагалі та в Україні зокрема. Соціальний патерналізм, як правило, визначається як доктрина і діяльність осіб, наділених владою або більш потужною позицією щодо «батьківської турботи» стосовно верств і груп, менш захищених у соціальних й економічних відносинах. Однак патерналізм це ще й апіорна відмова від поступок у будь-яких інструментах свого владного та домінантного становища у відносинах з підопічними. В цьому сенсі соціальний патерналізм, на відміну від родового, можна оцінювати як позаправову форму легітимації однополярної та беззастережної влади.

Розвиток великого виробництва в Україні відрізнявся від розвитку його в Західній Європі тим, що там капіталістична мануфактура завершила своє формування в умовах буржуазного ладу, за наявності найманих робітників, що вийшли з середовища цехових ремісників, а в Україні її розвиток відбувався в умовах панування кріпосного права. В мануфактурний період строкатість робітничих кадрів в Україні була досить високою, оскільки різний ступінь застосування зовнішньоекономічного примусу визначав наявність різноманітних категорій праці (вотчинні, кабальні, приписні, посесійно робочі тощо). Великим за чисельністю був в Україні напівпролетарський шар (до нього належала значна частина найманої праці в сільському господарстві, будівництві, лісовому господарстві, водному транспорті, торгівлі, міському господарстві й на багатьох роботах, що не потребують спеціальної професійної підготовки).

Практично до кінця 60-х років XIX ст. в Російській імперії існувало кілька схем найму: через фабричну контору, через агентів-вербувальників, через волосні правління. Умови найму заздалегідь не обговорювалися, робітників примусово зобов'язували виконувати певні правила, встановлені власниками заводів, зміст яких повідомляли вже після підписання

контракту. Найсильніший експлуатації серед інших категорій робітників піддавалися вотчинні майстри. Монопольний власник і розпорядник їх праці — поміщик-підприємець — міг на свій розсуд переводити селянина з сільськогосподарських робіт до промислового виробництва, і навпаки. Важким було становище посесійних робітників, їх заробітна плата була найнижчою, а примус здійснювався на засадах кріпосницької експлуатації. Жорсткий воєнізований режим був характерний для казенних заводів. Охорона праці відсутня, робочий день ненормований. Робітники, як правило, не мали наділів і не займалися хліборобством. Лише сімейні робітники мали невеликі ділянки землі як підсобні.

За цих умов, враховуючи природний опір нижчих верств населення та відчуваючи тиск демократизації й лібералізації світової громадської думки, власники шукали непрямі та нерепресивні методи контролю. Набули поширення численні прийоми театралізації та пропагандистського характеру, нематеріальної винагороди, формування псевдодружніх стосунків, покращення побутових та культурно-просвітницьких умов. Як наслідок, сформувався тип робітника—патерналиста, який, делегуючи підприємцю відповідальність за визначення і реалізацію своєї життєвої стратегії, звільняє себе від необхідності приймати самостійні рішення в проблемних ситуаціях. Ступінь піклування з боку підприємців щодо всіх категорій робочої сили багато в чому залежав від рис їх особистості: одні виявляли певну черствість стосовно своїх робітників і селян, інші — гуманність, треті проводили політику «батога і пряника». Не можна однозначно оцінювати взаємовідносини між заводчиком і робітником як біполярно: тільки позитивно або тільки негативно. Поряд з опікою, меценатством, благодійністю навіть на упорядкованих і благополучних заводах застосовували систему штрафів і покарань, у т. ч. фізичних.

Традиції патерналізму були збережені і після скасування кріпосного права. До 70-х років XIX ст. у системі трудових відносин було дві сторони — роботодавець і робітник; держава, законодавчо регламентуючи ці відносини, фактично не мала інструментів та інфраструктури втручання в них. Так, до 1886 р. видача розрахункових книжок, без яких неможливо було легально працевлаштуватися, не була обов'язковою і залежала від розсуду наймача. Фабрикант міг розірвати договір за власним бажанням, а робітник міг клопотати про розірвання договору тільки через суд. До моменту винесення рішення суду робітник повинен був продовжувати роботу на фабриці під загрозою кримінального стягнення.

До перших узаконень відповідальності підприємців за каліцтва і смерть робітників (до початку 60-х років XIX ст.) відносини між ними закінчувалися в момент втрати працездатності робітниками. У таких випадках договір найму підприємець, зазвичай, розривав. На початку XIX ст. робилися спроби законодавчо закріпити відповідальність влас-

ників заводів (зокрема, проект «Про зміст чорноробів» від 1821 р.), але статусу закону вони не набули, і відповідальність реалізовувалася «доброю волею» підприємців. Одними з перших законодавчих актів, що закріпили допомогу хворим робітникам, стали «Положення про робочий люд» (1860 р.) та «Положення про гірничозаводське населення казенних гірничих заводів відомства міністерства фінансів» (1861 р.), які класифікували категорії робітників (холостий робітник; холостий робітник, що має піклування про батьків і/або близьких родичів»; сімейний бездітний робітник; одружений робітник з дітьми) і визначили відповідні виплати. Однак часто ці законодавчі акти на практиці або не виконувалися, або ж виплати були менше встановлених.

Дотримання робітниками трудового законодавства та договорів. На домінування та володарювання роботодавців робітники мали свою відповідь. Вона мала шість основних форм — відкрите відстоювання власних інтересів, фізичне насильство та бунти, девіантна поведінка на виробництві, звернення до суду, плинність кадрів, використання інституту скарг.

Слід зазначити, що дослідження поведінки робітників у надзвичайно несприятливих умовах, як економічних, так і правових, засвідчує небувалу для сьогодення активність супротиву та контрверсійності.

За статистикою фабричних інспекторів порушень закону з боку робітників було не менше, ніж з боку підприємців. Близько двох третин порушень з боку підприємців стосувалися формальної сторони справи (правил ведення робочих книжок, ведення книги рахунків з робітниками та ін.), близько третини — недотримання фабричною адміністрацією обов'язків по охороні здоров'я робітників, зарплати, тривалості робочого дня тощо. З боку робітників переважно мали місце порушення трудової дисципліни, своєвільне припинення роботи та пошкодження майна.

Певним показником оцінки трудової етики підприємців з боку робітників слугує кількість їх скарг на адміністрацію. Невдоволення адміністрацією висловлювали в середньому за 1901–1914 рр. 6,3% від загальної кількості робітників, причому лише 51,5% скарг було визнано обґрунтованими. В цей же період дисциплінованість самих робітників залежала від промислової кон'юнктури. Коли зростав попит на робочі руки і роботу було знайти неважко, а також під час підйому робітничого руху дисципліна знижувалася. Політична стабільність та економічний спад робили робітників більш дисциплінованими і менш вимогливими: зменшувалися скарги, претензії. Але за всіх коливань виявляється тенденція до зниження рівня трудової дисципліни: протягом 1901–1904 рр. в середньому на одного робітника припадало мінімум 2,22 порушення в рік, а у 1910–1913 рр. — 2,50.

Основи опору робітничого класу формувалися не тільки в межах трудового середовища, а й у тих сферах, які надавали вихід робітникам

у новий простір — публічного цивільного права. Характерною для того часу формою реалізації нових для себе цивільних прав стали мирові суди, засновані у 1864 р. для вирішення дрібних цивільних і кримінальних позовів та призначені, у т. ч., «вчити законом народ». Робітники як у цивільному, так і в кримінальному процесах, представляли себе самостійно та своїми словами перед особою судді безпосередньо. В більшості випадків суд був і місцем проведення дізнання та судових експериментів. У цьому суді сторони не були зобов'язані знати закони та особливості юридичної процедури. Суддя мав широкі повноваження у тлумаченні конкретних випадків з точки зору формальних законів та норм традиції місцевості або галузі відносин. Первинною задачею судового процесу було примирення сторін. Лише в тому випадку, коли спроби примирення не мали успіху, мировий суддя постановляв рішення на основі закону та свого розсуду.

Виявилося, що такі суди перетворилися не тільки у місце судового змагання заради отримання виграшу, а й надали робітничим верствам унікальну публічну трибуну для висловлення поглядів. До суду зверталися не лише заради матеріальної вигоди, а й для виправлення соціальних та економічних несправедливостей. Важливою рисою мирових судів була доступність не тільки для фабричних робітників, а й для працівників майстерень, магазинів, приватних домогосподарств, будівельників, залізничних робітників, прислуги тощо.

Сучасники зазначали, що в мировому суді позивачі працівники виявили примітну наполегливість перед обличчям нерівного противника і готовність довіритися незрозумілій та загадковій процедурі судочинства. При тому, що міські мирові суди в 60–70-ті роки XIX ст. досить суворо ставилися до робітників в їх спорах з господарями (набагато суворіше, ніж до селян у їхніх конфліктах з поміщиками), в більшості випадків робітники не приймали з покорою своє безнадійне становище. Навпаки, вони продовжували боротися за те, що вважали своїми правами, навіть помилково, винахідливо опирались вимогам роботодавців та протидії мирових суддів. Дослідники і преса того часу сповнена описів того, як працівник, незважаючи на запальність і дратівливість мирового судді, наполегливо поправляє його помилки, наполягає на своїй правоті, творчо добирає аргументи, при цьому, як правило, демонструючи підкреслено награну надпривітність та шанобливість. Дж. Ньюбергер у своєму дослідженні зазначає: «У більшості справ працівники ясно демонстрували своє переконання в тому, що з ними повелися нечесно, і віру (хоча деякі були і менш довірливі) в те, що суд їх підтримає. Але в той же час багато справ порушували робітники, у яких майже не було підстав сподіватися, що справа вирішиться на їхню користь. Всі ці справи зводяться до того, що позивач свідомо намагається використати публічність або, так би мовити, театральність слухання справи, щоб утвердити свою гідність і право

на повагу. Ці елементи лежать в основі всіх обговорюваних тут справ, але вони найбільш очевидні в справах, пов'язаних із грубим і негідним поводженням» [52, с. 254–268].

Не рідкістю були справи, коли робітники подавали в суд тільки для того, щоб створити труднощі роботодавцю або продемонструвати свою рівність перед судом, або, як зазначив один мировий суддя, «доставити собі задоволення на суді стояти поруч з високим сановником і говорити з ним як з рівним собі громадянином» [37].

Всупереч думці сучасників можна зробити висновок, що робітники не тільки використовували суди для вирішення індивідуальних проблем, а й продемонстрували, що вони в змозі розібратися у процесі судочинства та користуватися судом у більш широких соціальних цілях. Мільйони справ, які виносили на обговорення мирових судів неписьменні бідняки, показують, що багато працівників прагнули до публічного вислову, публічного визнання права на повагу до своєї особистості і своєї ролі в публічній сфері.

Трудова мотивація і етика працівників промисловості до революції. Основою механізму генетичного збереження та ретрансляції певних відносин між різними історичними епохами є динамічна рівновага між: абстрактними ідеями, що фіксуються у суспільних знаннях; укоріненням певних типів світогляду та ставлення до себе в сфері моралі; зміна та адаптація рис характеру людини та її побутових звичок, які перетворюються на нібито природні властивості натури.

Щодо цього основними трендами генези трудових відносин в Україні (в складі царської Росії) були боротьба та переплетіння традиційних й раціоналістично-ліберальних патернів. Ця боротьба усвідомлювалася сучасниками і на рівні інтелектуальної дискусії точилася навколо дискурсу слов'янофільства-западенства, а також консерватизму-модернізаційності. Якщо слов'янофіли та консерватори відстоювали особливий дух та шлях православного люду Російської імперії, то прихильники зразків Західної модернізації вважали, що шлях розвитку проходить через утвердження приватної власності, індивідуалізації, раціоналізації та освіченості кожного і, нарешті, його повноцінної участі у конкуренції «на вибування». Ці ідеї та практика трансформації відносин безпосередньо визначалися внутрішнім світоглядом, психологією та трудовою етикою населення.

Страждальна етимологія слова «праця» й фольклорний образ ідеального світоустрою українця та росіянина демонструють ставлення до праці як до неминучого тягара, якого людям хотілося б позбутися. Уявлення про працю формувалися, з одного боку, під впливом православ'я з інкорпорованими в нього язичницькими віруваннями, з другого — під впли-

вом накопиченого суспільством багатовікового досвіду життя в певних соціально-економічних і природно-кліматичних умовах. Основна відмінність сформованої в цих умовах традиціоналістської трудової етики від сучасної в тому, що вона не розглядає людську працю як єдину будову, споруджену протягом життя. Для неї цей процес мислиться як низка конкретних повсякденних завдань, які потрібно виконати тут і зараз, багато в чому для того, щоб мати можливість перейти до свята — найважливішої для доіндустріального суспільства форми буття. Мінімалістські стандарти споживання дозволяють членам суспільства не замислюватися про накопичення матеріальних благ, а, забезпечивши базовий рівень задоволення потреб, негайно переходити до релаксації. В таких умовах праця має нерегулярний, спазматичний характер.

Православ'я, як і католицизм, розглядає роботу як покарання, послане людству за гріхи. Воно конструє образ трудящої людини, який терпляче переносить тяготи заради порятунку своєї душі і всього соціуму і в цьому уподібнюється Христу. При цьому під працею можна розуміти духовну діяльність, «внутрішнє творіння в ім'я Христа», якоюсь мірою — відхід від усіх мирських благ. Разом з тим духовне творення, а також важка фізична праця селянина набували високого сакрального значення. Ставлення до придбаного, а не наданого або успадкованого багатства було негативним і визначалося як корисливість. Прагнучи заробити і мати якомога більше, людина мимоволі служить не Богові, а мамоні, і тим самим порушує другу старозавітну заповідь про нестворення кумирів. В цілому цю установку не вдалося подолати навіть у XIX ст. і на початку XX ст. За всієї агресивності капіталізму внутрішнє відчуття порочності завжди супроводжувало розвиток ставлення до підприємництва. Більше того, саме агресивна істеричність та театральність поведінки підприємців у трудових відносинах, з позицій соціальної та індивідуальної психології може бути пояснена як певна форма придушення та деконструктивного подолання саме цього сакрального відчуття.

Особливості трудової поведінки російського селянства, яке переважно формувало лави робітничого класу в місті та на селі, докладно описав Л. Мілов [38]:

- селянству властива надзвичайно висока концентрація сил і виконання великих обсягів робіт у стислі терміни. Незвичність і глузливе ставлення до рівної, поміркованої і розміреної праці;
- звичність і об'єктивність вкрай малої винагороди за свою працю. Тобто праця априорі не може нагороджуватися так, що б зникала необхідність працювати в будь-який час і почати знову;
- технологічний консерватизм — прихильність до традицій та відторгнення нововведень. Постійне балансування на межі біднос-

ті і голоду змушувало селян проявляти обережність стосовно будь-яких, навіть привабливих відхилень від усталених традицій, оскільки на карту було поставлено життя;

- скептичне ставлення до праці «не на себе». Тривале кріпацтво і віковичне презирство еліт до праці у будь-якому різновиді виховало таке ставлення до праці, що якщо ти не господар, то «викладатися» в процесі праці є принизливо. Праця під примусом сформувала специфічну культуру супротиву, який виражався часто у тому, що робітник прикидається немічним, недалеким та незграбним. Таке ставлення супроводжувалося апатією і байдужістю до власного благополуччя, обумовлених не стільки відсутністю індивідуального егоїзму, скільки невпевненістю в можливості його збереження в умовах відсутності цивільних прав.

Зазначені ментальні особливості були певною мірою притаманні українському робітничому люду і яскраво виражені у формуванні російських працівників, які наповнювали нові промислові міста України і забезпечили домінування саме таких настанов в середовищі промислових робітників.

Характерною рисою психології російських робітників була успадкована від російського селянства общинність. Про це свідчить надзвичайна стійкість селянської громади і розширеної сім'ї, що збереглися в Росії аж до другої половини перших десятиріч XX ст. Обидві ці форми соціальної організації були обумовлені як низьким рівнем розвитку продуктивних сил за несприятливих кліматичних умов, що об'єктивно ускладнювало індивідуальне фізичне виживання, так і тривалою політикою еліт, спрямованою на формування кругової поруки і колективної відповідальності перед паном та державою. Очевидно, як і будь-яка інша общинність, спільнота усереднювала інтереси, результати й обмежувала індивідуальну активність та ініціативу. Ще на початку XX ст. селяни вважали, що кожна людина, взята окремо, є вкрай егоїстичною, тому давати їй волю є загрозою для усіх інших. З огляду на це, влада повинна належати або чомусь знеособленому — колективному розуму (селянський схід, дума тощо), чи зовнішньому, краще за все тому, у кого нічого нема свого («злочинець»), або у кого є усе («цар») і, які, з цих причин, не мають власного корисного інтересу.

Заслугує на увагу й те, що інститут селянського сходу, який часто некоректно ототожнюють з парламентами буржуазних країн, є принципово іншим механізмом вироблення і утвердження рішень. Якщо парламент — це площа «торгу» індивідів, завдання якого зібрати будь-якою ціною більшість (хоч навіть і ситуативну), то селянський схід — це мізко-емоційний штурм, спрямований на вироблення рішення, яке відповідає

«правді», формулювання цього рішення та забезпечення сприйняття його усіма членами общини. Певний тиск, який при цьому здійснюється на того, хто залишається в меншості, має місце, але за впертості і аргументованості його позиції; остання сприймається як ознака того, що «правдиве» рішення ще не знайдено, і спільнота взагалі могла поступитися.

Ще однією цікавою особливістю общинного вироблення рішень було те, що той, хто програє у спорі (чи навіть винуватець), не повинен втрачати все. Вважалося, що оскільки зберегти кожного члена общини є ціннішим, ніж минулі умови, і всім треба якось жити й далі разом, навіть той, хто був неправий, мав отримати необхідне для свого виживання. Очевидно, що це докорінно суперечить раціональній логіці ліберального модерну, згідно з якою програвший виживає як зможе або не виживає — еволюційний соціальний відбір.

На дрібних і середніх підприємствах відновлювалися традиційні та квазі-традиційні моделі трудової поведінки. Як покарання застосовувалися і неформальні санкції — глузування, знущання, фізичне насильство. Невелике підприємство нагадувало велику родину на чолі з авторитарним господарем, цех або робочу артіль на чолі зі старостою-підрядником, де відносини мали патріархальний характер. На великому підприємстві переважали анонімні, формальні і напівформальні відносини робітників і адміністрації, а нерідко — і між робітниками. Тут сховатися від контролю було легше. Обман адміністрації, дрібні крадіжки не вважалися гріхом, швидше пояснювалися молодістю і неосвіченістю. За таких умов дисципліну порушували частіше. Покарання були формальні — штраф, звільнення. Формальний контроль був практично єдиним засобом підтримання порядку.

За спостереженням сучасників, близьких до робітників, лише на початку XX ст. формується прошарок робітників, ймовірно, не надто численний, що вирізнялись певною мірою як носії модерного та раціонального ставлення до праці, схильних адаптуватися до правил співжиття, диктованих капіталізмом. Вони засуджували пияцтво, недисциплінованість, невігластво та відсутність культури у робітників. Цей прошарок вважався буржуазним, або т. зв. робочою аристократією. Його спосіб життя був цілком міщанський (за розмірами заробітків), а за своїм світоглядом він був головною соціальною опорою буржуазії.

Революція, громадянська війна та мобілізаційний патерналізм радянської влади призупинили формування модерного ставлення до праці. Основні ідеї радянської влади стосовно праці та трудових відносин спиралися на ментальну матрицю традиційності і, по суті, були контрреволюційними щодо процесів, які набирали оберті на початку XX ст. Однак, як це не дивно, саме радянська влада під прикриттям форм со-

ціалізму фактично побудувала в країні державно-партійний капіталізм із потужними елементами рабовласництва і спромоглася здійснити мрію підприємців та промисловців імперської доби щодо формування раціонального, вільного від засобів індивідуального виживання та освіченого працівника. Саме з цим працівником Україна покрокувала до побудови відновленого капіталізму, набувши незалежність.

3.2. Екстенсивний характер зайнятості: історична обумовленість та інерційність державного регулювання

Екстенсивність є найбільш влучною узагальнюючою характеристикою зайнятості населення України як в історичному вимірі, так і на сьогоднішній день. Ця проблема має глибоке історичне коріння, певні об'єктивні передумови, але, безперечно, вона також є наслідком державної політики, іноді цілеспрямованої та жорсткої (як за часів царювання Петра I чи Катерини II, в епоху сталінізму), іноді хаотичної та слабкої (як у перехідних 1990-х роках).

Історична обумовленість екстенсивного характеру зайнятості населення України значною мірою пов'язана з ефектом т. зв. «ресурсного прокляття», коли спостерігається зворотний зв'язок між забезпеченістю країни природними ресурсами та рівнем її розвитку. Економічна історія рясніє прикладами, як бідні на ресурси країни затьмарювали своїми економічними й соціальними здобутками країни, що були незрівнянно багатші за ресурсним потенціалом [115]. Пояснення цьому парадоксу полягає, звісно, не в лінності населення останніх, а в тому, що в таких країнах нема дієвих зовнішніх стимулів для переходу до технологій та укладів вищого рівня, які передбачають вищий ступінь поділу праці та вищі стандарти життя. Як зазначав В. Петті, в суспільствах, де людям не потрібно багато працювати (чисельність населення мала та/або вони можуть існувати за рахунок дарів природи чи докладати зовсім мало праці), не розвиваються ремесла і мистецтва, а тим паче — види діяльності, які потребують розумової праці [59, с. 35].

В Україні головним ресурсним багатством була земля, — від найперших описів Київської Русі підкреслюється пишність та мальовничість ланів, безліч звірів у лісах та риби у річках. Багатство землі зумовлювало аграрну спеціалізацію та однолінійний напрям економічного розвитку: практично до середини XIX ст. основою економічного життя було натуральне господарство, з перевагою добувного промислу над обробляючим, і взагалі способу екстенсивного над інтенсивним. Д. Дорошенко так

писав про Україну тих часів: «багатство землі та її родючість не викликали ще потреби в інтенсифікації сільського господарства, а його натуральна метода дозволяла обмежуватися невеликим напруженням робочої сили» [16, с. 221]. При цьому культура землеробства залишалася низькою, особливо у селянських господарствах, де неподільно панувала примітивна рутинна техніка. Навіть на початку XX ст. товарність сільського господарства залишалася дуже низькою, — майже $\frac{2}{3}$ усієї продукції споживалося в самому господарстві, а селяни становили понад 80% населення України [32, с. 145]. Збереження натурального характеру господарювання напряду було пов'язане з відсутністю динаміки в суспільному поділі праці. Загальновідомо, що поглиблення суспільного поділу праці підриває колективний характер виробництва й розподілу, які дедалі більшою мірою здійснюються й організовуються через ринок.

Модель Мацуями (модифікація моделей «голландської хвороби»), яка заснована на альтернативному порівнянні двох секторів — аграрного й індустріального, доводить, що розвиток індустріального сектору забезпечує нагромадження людського капіталу пропорційно темпам росту виробництва, оскільки потребує навчання працівників у процесі роботи (зростання, засноване на навчанні). Завдяки цьому соціальні ефекти від індустріальної зайнятості вищі, ніж приватні зиски підприємств та працівників цього сектору. Аграрний сектор потребує великого обсягу простої праці, тому частіше стає не передумовою, а перешкодою економічному розвитку, відволікаючи ресурси від індустріального сектору, і тим самим зменшуючи темпи зростання [115].

Не можна сказати, що патріархальне сільське господарство саме собою так надовго затримало економічний та соціальний розвиток України. Велику роль відіграла також державна політика, точніше колоніальна політика держав, до складу яких у різні часи входила територія сучасної України. Незважаючи на різний суспільно-політичний устрій держав-метрополій, ступінь консерватизму та цілеспрямованості їх урядування, українські території залишалися переважно у становищі провінційної глушини, аграрно-сировинного придатку та узбіччя прогресу.

За часів Київської Русі, яку деякі історики вважають першою формою української державності, Київ належав до найвизначніших культурних осередків тодішньої Європи [15]. В місті налічувалося 8 ринків і 40 ремісничих цехів, найчисленнішу групу міщан становили вільні ремісники. Розвитку матеріальної культури, будівництва, ремісничих майстерств та мистецтв сприяла також християнізація. Розбудова міст як осередку індустріальної культури продовжувалася також у Галицько-Волинській державі, незважаючи на татарську навалу. Велике Князівство Литовське, дуже толерантне до місцевих порядків, не перешкоджало розвитку міст, ремесел і торгівлі. Українські міста (одними з перших Львів,

Житомир, Луцьк, Київ) стали здобувати самоврядування у формі магдебурзького права, що гарантувало їм, зокрема, виборні органи влади та суду, свій бюджет. Щоправда, основу економіки міст становила торгівля, а не переробна промисловість, але на той час це було нормою.

Загалом до середини XVI ст. економічний розвиток українських територій та види діяльності населення, принаймні, не демонстрували явного відставання від решти Європи. До головних «національних» відмінностей можна віднести те, що українські території майже оминув рабовласницький уклад, а феодальний устрій мав істотні особливості: нечітка ієрархія влади та відносин власності, поширеність династично-родових зв'язків замість службових, відносно вільне становище селянства. Стосовно соціальної ролі міських громад варто зауважити, що на відміну від західноєвропейських цехів, у них була значно менш виражена професійна та загалом матеріальна сторона інтересів (здебільшого релігійно-етична основа діяльності).

За висловом Ф. Броделя, в ті часи світ ще являв собою одну велику селянську країну (в сенсі укладу матеріального життя), де 80–90% населення живуть плодами землі і лише ними [3]. На його думку, подальший поділ світу за технологічними укладами та історичний шлях окремих країн визначалися динамікою чисельності і щільністю населення. Демографічна напруженість ставить перед населенням країни вибір: або злидні та голод, або удосконалення господарства, або масова еміграція. Перенаселені європейські країни мусили, і водночас мали ресурси для того, щоб обрати шлях індустріальної матеріальної цивілізації.

У другій половині XVI ст. сільське господарство в Західній Європі, особливо рослинницька галузь, прийшли до занепаду, бо стало очевидно, що вигідніше займатися іншими видами діяльності, а хліб купувати [16, с. 140–142]. Саме тоді було запрограмоване довгострокове програшне становище України у міжнародному поділі праці. Освоєння українських земель, які належали тоді переважно Речі Посполитій, спрямовувалося на задоволення зростаючого попиту на продовольство, і ця аграрна спеціалізація призвела до посилення феодального устрою (зокрема поширення кріпацтва), тоді як у західноєвропейських країнах він уже поступався місцем більш прогресивним буржуазно-капіталістичним відносинам.

Інерційність державної політики та пасивне наслідування патріархальних господарських практик обумовили подальше економічне, технологічне й соціальне відставання. Завдяки повстанню Б. Хмельницького владу польської шляхти було усунуто, але селяни від того не виграли: дуже швидко знов з'явилася панщина, фактично відродилося кріпацтво. Міщанство так і не здобуло впливового становища, не було численне, по малих містах мало відрізнялося від селян. Міст з магдебурзьким правом налічувалося всього лише близько десяти [16, с. 124–128].

Після викриття союзнитва І. Мазепи зі шведами, неприхована економічна дискримінація українських територій стала свідомою політикою російського царизму, який тоді набирив сили і потребував колоніальних жертв. Щоб сприяти розвитку мануфактур в Росії, Петро I став обмежувати прямі зовнішні контакти для українських торговців, заборонив завозити певні іноземні товари, встановлював дуже високі мита. У подальшому вся фінансова, промислова й торговельна політика Російської імперії велася в напрямі, щоб інтереси «центру» (суто російських губерній) мали перевагу перед економічними інтересами України. Централістична політика реформ Катерини II остаточно знищила не тільки автономний устрій України, — Україну було знищено як самостійний економічний організм, обернено на колоніальний ринок збуту продуктів молодію московської індустрії [15, с. 4—5]. Поширення форм російського кріпацтва на українське селянство, занепад місцевого купецького стану та початків власної індустрії, загальне зубожіння й неосвіченість надовго затримали цивілізаційний розвиток України.

У другій половині XVIII ст. в Англії почався промисловий переворот, досить швидко він охопив всю Західну Європу. Але для України його наслідком було подальше нарощення агропромислового сектору, оскільки зріс попит на хліб та інші продовольчі продукти. Ознаки початку промислового перевороту в Україні почали спостерігатися лише у першій половині XIX ст.: помітно зросла кількість промислових підприємств, виникали нові галузі виробництва, мануфактура з вільнонайманою працею стала домінуючою, купецькі підприємства успішно тіснили поміщицькі, відбувався процес концентрації виробництва, стали застосовувати парові машини. Однак ці процеси мали «національну» особливість, — промисловий переворот локалізувався в агропромисловому секторі, бурхливого розвитку набули горілчана й цукрова промисловість, а також пов'язані з ними галузі машинобудування. Поштовхом до ослаблення феодального устрою та поширення індустріально-капіталістичних технологій, зокрема і в аграрному секторі, стали земельна реформа 1861 р. (скасування кріпосництва) та світова аграрна криза 1875—1895 рр., викликана припливом до Європи дешевого американського хліба. За переписом 1897 р. в Україні на селі вже налічувалося 1,5 млн осіб, для яких праця по найму була єдиним або основним джерелом засобів існування [32, с. 149].

Наприкінці XIX ст. почали розвиватися вугільно-металургійна та деякі інші види низькотехнологічної промисловості; утворюються промислові центри загальноімперського значення (Донецький вугільно-металургійний, Криворізький залізорудний, Нікопольський марганцевий, Південно-Західний цукровий), зростають порти, будуються залізниці. З галузей машинобудування розвивалися виробництво сільськогосподарських машин та транспортних засобів (паровозів, суден), а з інших видів промис-

ловості — виробництво будівельних матеріалів, хімічна промисловість. У 1913 р. загальна кількість промислових робітників в Україні становила 631,6 тис., з них майже 50% припадало на кам'яновугільну й металургійну промисловість і 20% — на цукрову. У Донбасі видобували 68,9% загального видобутку вугілля в Росії, але рівень механізації в галузі становив 0,5% [32, с. 138—139]. Структура зайнятості і рівень технічного оснащення праці залишалися орієнтованими на екстенсивний шлях розвитку.

Формування капіталістичного устрою, що почалося з таким великим запізненням у часі й охоплювало дуже вузьке коло видів діяльності, було порушене початком Першої світової війни, а за радянської доби і зовсім припинено. Виняток становить період НЕПу (1921—1927 рр.), метою якого було відродження товарно-ринкових відносин та накопичення капіталу за рахунок приватного підприємництва, що мало забезпечити комерційний зв'язок між державними промисловими підприємствами та селянськими господарствами [28, с. 437—439]. Незважаючи на локалізацію переважно у торгово-посередницькому секторі діяльності, НЕП був значно прогресивнішою господарською політикою порівняно з військовим комунізмом, що спрямований на знищення економічної мотивації, приватної власності, багатотрудності. Водночас навіть за дуже короткий період існування НЕП продемонстрував, яких викривлених, спотворених форм можуть набувати приватнопідприємницькі інтереси в умовах централізованого партійно-бюрократичного управління.

Приход І. Сталіна до влади означав фактично повернення до воєнного комунізму. Упродовж 1925—1928 рр. проведено суцільну (часто насильницьку) колективізацію, спрямовану на забезпечення панівної ролі держави, укрупнення сільськогосподарського виробництва, централізоване вилучення хліба через колгоспи [32, с. 159—168]. Проголошений курс на індустріалізацію народного господарства реалізовували за рахунок експлуатації сільського господарства, що розглядалося як джерело первісного нагромадження капіталів. Започаткування централізованого всеосяжного планування засвідчує екстенсивний, кількісний підхід до організації економіки та праці. Вже у кінці першої п'ятирічки (1934 р.) обсяг промислової продукції України у 3 рази перевищував показник 1913 р. В кінці другої п'ятирічки (1937 р.) промислова продукція України дорівнювала продукції всієї промисловості дореволюційної Росії. Третій п'ятирічний план ставив задачу наздогнати й випередити капіталістичні країни за показниками виробництва продукції на душу населення. У 1937 р. було констатовано, що соціалізм «в основному» побудовано, а на початку 1960-х років, з урахуванням досягнутого рівня індустріального розвитку, було проголошено еру «розвинутого соціалізму».

Але індустріалізація стала самоціллю (виробництво засобів виробництва), і вищі показники виробництва вугілля та чавуну на душу населення

аж ніяк не свідчили про вищу якість життя населення. Методи й механізми радянської моделі промислового перевороту не могли забезпечити, та й не передбачали повномасштабного використання досягнень науково-технічного прогресу в економіці, запровадження соціальних інновацій в усіх сферах життя. Індустріальні здобутки сталінської епохи значною мірою базувалися на нещадній експлуатації примусової праці мільйонів в'язнів (одна з головних функцій ГУЛагу), військовополонених та селян, які були позбавлені елементарних цивільних і трудових прав.

Хрущовська відлига принесла певну свободу і у сфері праці – зі зменшенням масштабів примусової праці більшу роль стала відігравати економічна мотивація до зайнятості, пожвавився розвиток т. зв. «місцевої промисловості», що забезпечило розширення сфери прикладання праці. Предметом гордості 1960-х років було випереджальне зростання зайнятості у суспільному виробництві порівняно з динамікою трудових ресурсів. В Україні чисельність зайнятих у суспільному виробництві за десятиріччя зросла на 4,6 млн осіб (на 26,6%), тоді як чисельність трудових ресурсів – на 2,5 млн осіб (на 10,3%) [62, с. 508]. Проте незмінним залишався екстенсивний характер усіх перетворень: аграрні реформи не обійшлися без освоєння нових земель, індустриальний розвиток продовжувався за рахунок введення в дію нових підприємств у все тих же галузях – електроенергетиці, металургії, гірничо-збагачувальній, машинобудівній.

Зростання зайнятості у суспільному виробництві було пов'язане із дещо неочікуваним результатом хрущовських реформ – фемінізацією зайнятості; у 1960-х роках (особливо у першій половині) в СРСР спостерігався колосальний приріст жіночої зайнятості. За розрахунками В. Костакова, у 1950 р. на 10 непрацюючих жінок припадало 10 працюючих, у 1960 р. – 15, а на початку 1970-х років – близько 60 [7, с. 107]. Частка жінок серед зайнятого населення сягнула 50%, незважаючи на істотно коротший період працездатного віку. Аргументація, що після війни в багатьох сім'ях жінки залишилися єдиним годувальником, а народне господарство відчувало великий дефіцит чоловічої робочої сили, не пояснює суть цього процесу, оскільки після війни минуло вже чимало часу. Очевидно, відіграли роль деяка демократизація відносин (розширення права вибору у способі життя) та поява економічних стимулів працювати в суспільному виробництві.

Зростання зайнятості жінок відбулося майже виключно за рахунок осіб, які раніше займалися веденням домашнього та особистого підсобного господарства, і припадало здебільшого на сегмент ручної праці. Головне, що потреба у такій робочій силі була, і швидко зростала. На думку В. Костакова, передумови для широкого застосування праці людей з найменшою освітньою та професійною підготовкою спричинили недостатні

темпи росту технічного оснащення праці [7, с. 105—111]. Величезні обсяги ручної праці залишалися не лише у сільському господарстві; у 1965 р. в промисловості ручною працею було зайнято 59,7% робітників, у будівництві — 72,3%, у 1972 р. — відповідно 55,7% та 65,8%. У деяких масових робітничих професіях, пов'язаних з підняттям тяжких речей (листоноша, комірник, вагар, приймальник тощо) частка жінок, за даними перепису 1970 р., сягала 74—84%.

Критично низька продуктивність економіки та її затратний характер з особливою силою почали проявлятися з середини 1960-х років. Коли «жіночий» резерв робочої сили був майже вичерпаний і рівень зайнятості трудових ресурсів в суспільному виробництві (включаючи осіб, які навчаються з відривом від виробництва) наблизився до 90%, стало прогресувати явище дефіцитності робочої сили. Дослідники того часу вбачали причину у надмірності нового будівництва: переважну частину ресурсів традиційно спрямовували на будівництво нових підприємств, а для технічного переоснащення діючих підприємств коштів не вистачало [7, с. 116]. Наприклад, в Україні часів «розвинутого соціалізму» $\frac{3}{4}$ введених в дію основних фондів припадало на об'єкти виробничого призначення; понад 60% державних капітальних вкладень в об'єкти виробничого призначення спрямовувалися на нове будівництво або розширення діючих підприємств [44, с. 406, 412]. Для вирішення проблеми пропонувалося різко скоротити обсяги нового будівництва, щоб спрямувати кошти на модернізацію наявного виробництва, та задіяти заходи щодо поліпшення організації виробництва (зокрема поширення змінного режиму роботи), посилення трудової дисципліни, дотримання планів-графіків тощо. Однак ці заходи, якби й були реалізовані, могли дати лише частковий тимчасовий ефект.

Головною вадою радянської моделі зайнятості було свідоме обмеження (якщо не ігнорування) потреб населення, як матеріальних, так і когнітивних. Сфера прикладання праці розширювалася лише у кількісному вимірі, а якісні характеристики зайнятості залишалися незмінними. Не обійшлося тут без ідеологічних чинників. Класова будова радянського суспільства передбачала гегемонію пролетаріату, що вимагала зокрема домінування робітничих професій у структурі зайнятості. Частка робітників у структурі всього зайнятого населення сягала майже 60%, а серед промислово-виробничого персоналу — 82%¹⁷. Частка службовців становила, відповідно, близько 25% та 12%, переважна їх більшість працювали у т. зв. сфері нематеріального виробництва. Майже 80% промислово-виробничого персоналу було зосереджено у важкій промисловості (у т. ч. понад 40% — у машинобудівному комплексі), тобто здебільшого на

¹⁷ Розраховано за [44, с. 52, 287].

підприємствах-гігантах. Утримання такої класово-правильної структури зайнятості дисонувало зі зростанням освітнього рівня населення. За даними переписів населення, у 1970 р. на 1000 зайнятих припадало 175 осіб з повною та неповною вищою освітою, у 1979 р. – 260, у 1989 р. – вже 387 [20, с. 31]. Тобто явище надлишкової кваліфікації, зокрема зайнятість людей з вищою освітою у робітничих професіях, набуло поширення ще в ті роки.

Наростання проблеми дефіциту робочої сили викликало дискусію довкола поняття повної зайнятості. Оскільки про ліквідацію безробіття в СРСР було заявлено ще в кінці 1920-х років, ідеологічно правильно було вважати, що повна зайнятість становить закономірність використання трудових ресурсів у соціалістичній країні і виявляється через рівновагу між кількістю робочих місць та пропозицією робочої сили [7, с. 99–101]. За такого трактування, рівень зайнятості втрачає економічний зміст як самостійна категорія, а відмова визнавати існування безробіття автоматично (хоча й формально) забезпечує рівновагу за будь-яких показників пропозиції робочої сили. Незважаючи на заклики про необхідність підвищення продуктивності праці та раціонального використання праці вже зайнятого населення, на практиці політика повної зайнятості звелася до максимізації рівня залучення працездатного населення у суспільне виробництво.

Одним з прикладів спроб регулювання зайнятості населення в умовах централізованої економіки є баланси трудових ресурсів, які увійшли в практику планування наприкінці 1950-х років. Саме поняття «трудові ресурси», що стало основною науково-практичною категорією радянської економіки праці, символізувало суто кількісний підхід до проблем зайнятості. Процедура складання балансів трудових ресурсів була підпорядкована ідеологічній меті – вони мали демонструвати повноту зайнятості працездатного населення. Баланси містили лише найзагальніші показники структурного розподілу населення на звітну дату, але не надавали інформації стосовно масштабів та напрямів руху робочої сили, зокрема про міжгалузевий та міжпрофесійний обмін [7, с. 223]. Розроблення планових балансів трудових ресурсів засвідчило також, що динаміка й структури населення не піддаються звичним методам централізованого адміністративного управління.

За висновком С. Пирожкова, адміністративно-командна система, юридично проголошуючи заборону відчуження працівників від засобів виробництва та їх експлуатацію, створила такий рівень експлуатації робочої сили, який невідомий індустріально розвинутим країнам [62, с. 409]. Водночас політика забезпечення «повної» (в сенсі поголовної) зайнятості мала своїм наслідком зниження ефективності праці, низьку трудову активність, апатію до праці або пряме ухилення від неї, розвиток утри-

манства. Пануючий екстенсивний шлях економічного розвитку обумовлював не лише невичерпну потребу у додаткових працівниках, а й неповну завантаженість працівників на виробництві. За різними оцінками, в СРСР приховані надлишки робочої сили на підприємствах становили від 10–15% до 25–33% загальної чисельності зайнятих, або навіть 40–50% трудового потенціалу [62, с. 557].

Процес подальшого цивілізаційного відставання України у міжнародному поділі праці та технологій, на жаль, не припинився із здобуттям незалежності. Ні упродовж перехідного періоду, ні під час бурхливого економічного зростання не було здійснено системних структурних реформ, здатних подолати інерційність екстенсивного аграрно-добувного шляху розвитку, розширити доступ до робочих місць належної якості.

3.3. Історичні витоки формування моделі дешевої робочої сили та її наслідки

Претензії щодо незадовільного рівня оплати праці, зокрема низьких зарплат, в Україні зазвичай пов'язують з періодом незалежності. Заради історичної справедливості варто нагадати, що ця проблема була завжди, від появи найперших найманих працівників на українських землях. Формування моделі дешевої робочої сили значною мірою обумовлено специфікою видів і технологій економічної діяльності, що передбачають екстенсивний характер зайнятості та її низьку продуктивність. Водночас великий вплив справляла й державна політика.

Передусім, слід зважати на особливості фіскальної політики. Загальновідомою є теза, що держава справді зацікавлена у зростанні доходів громадян, якщо сплачені з них податки становлять провідну роль у формуванні бюджету країни. В Україні податки з трудових доходів ніколи не мали значення бюджетоутворюючих.

За часів феодалізму грошові надходження до державної казни формувалися переважно за рахунок непрямих податків, пов'язаних з торгівлею — мита на експорт та імпорт товарів. Податки на виробництво й продаж підакцизних товарів (меду, пива, горілки, тютюну), інші податки на виробництво (від млинів, рудників, купців, ремісників тощо) або цільові збори сплачували переважно у натурі. Зобов'язки населення перед державою полягали в основному у виконанні різного роду «повинностей» (військова чи охоронна служба, спорядження та утримання війська, виконання сільськогосподарських, будівельних та інших робіт), а перед панівними верствами — у відпрацюванні панщини [15]. Фіскальна по-

літика, заснована переважно на відбуванні повинностей та сплаті натурального чиншу, а не на грошових податках, сама по собі була чинником подовження періоду патріархально-феодального економічного укладу.

Значна частина населення, причому найзаможніша, була увільнена від сплати податків — князівська аристократія, дворянство, шляхта, духовенство, а після повстання Б. Хмельницького — все козацтво. Козаків було переведено у «податний стан» після скасування Гетьманщини Катериною II [32, с. 117]. Тобто зобов'язання сплачувати податки було ознакою невисокого соціального статусу. Проте завжди існувала можливість уникнути сплати податків чи повинностей, ставши переселенцем — з метою колонізації нових земель та захисту південно-східних кордонів мешканцям тих територій надавалися пільги та свобода від усяких повинностей на тривалий термін.

За радянських часів провідну роль у формуванні бюджету відігравали дві статті надходжень — податок з обороту та платежі державних підприємств з прибутку (разом 75–80% загальної суми доходів бюджету) [49, с. 379–380]. Частка державних податків з населення становила лише 8–10%, у т. ч. прибутковий податок — близько 7%. Наслідки такої фіскальної політики добре відомі — роздуті валові показники виробництва і мізерні зарплати.

Таким чином, Україна прийшла до незалежності з патерналістськи налаштованими можновладцями і з населенням, яке не звикло почувати свою фінансову відповідальність за виконання суспільних (зокрема соціальних) зобов'язань. Перехід до ринкових засад економічної діяльності, роздержавлення й приватизація підприємств все ж істотно змінили структуру доходів бюджету. У першій декаді 2000-х років податок з доходів фізичних осіб забезпечував 18–22% загальної суми податкових надходжень, або 15–17% загального обсягу доходів зведеного бюджету країни [99, с. 55–56].

Дворічна практика реалізації норм Податкового кодексу засвідчує, що Україна не зовсім визначилася з розстановкою фіскальних акцентів. Курс на зниження ставок податку на прибуток підприємств та впровадження прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб мав би відкрити перспективи для збільшення фіскальної ролі доходів населення. Однак на практиці роль бюджетоутворюючого залишається за податком на додану вартість. У 2012 р. надходження податку з доходів фізичних осіб до зведеного бюджету України становили 68,1 млрд грн, тоді як від податку на додану вартість — 138,8 млрд грн, тобто вдвічі більше [64]. Проблема полягає в тому, що податок на додану вартість, за своїми класифікаційними ознаками, належить до непрямих податків (тобто його адміністрування не є очевидним і зрозумілим для широких верств населення)

і до податків на споживання (він не пов'язаний напряду із зайнятістю та розмірами заробітків). Як показують міжнародні дослідження, активізація податків на споживання збільшує розрив між багатими й бідними, оскільки останні витрачають на споживчі потреби значно більшу частину своїх ресурсів [114, р. 83].

Можна стверджувати, що без податкової реформи, з перенесенням акцентів від податку на валову додану вартість на інструменти прямого оподаткування поточних доходів домогосподарств, годі чекати високих зарплат в Україні. У переважній більшості європейських країн надходження від податку з доходів громадян відіграють провідну роль у формуванні державних фінансів країни. У Бельгії, Німеччині, Ірландії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Австрії, Фінляндії, Швеції, Великобританії, Ісландії податки з доходів громадян забезпечують 34–43%, у Данії – 52% податкових надходжень [116, р. 188, 190]. При цьому частка податків на прибуток підприємств, як правило, не перевищує 11% загального обсягу фіскальних надходжень. Отже, країни стимулюють роботодавців сплачувати своїм працівникам високі заробітні плати і водночас формують у своїх громадян свідоме ставлення до необхідності перерозподілу доходів та співучасті у забезпеченні фінансування суспільних видатків.

Близька до фіскальної й інша політико-економічна причина, що пояснює традицію низьких зарплат в Україні: історичне відставання в розвитку грошової системи та товарно-грошових відносин обумовило істотність натуральної складової в оплаті праці або використання інших способів уникнення/зменшення грошових розрахунків. У феодальному суспільстві натуральна оплата праці була нормою. Наприклад, т. зв. «закупи» – юридично вільні селяни, які не мали власної землі й знаряддя, – працювали на чужій землі за певну частину врожаю [15, с. 72]. Основним способом винагороди за державну/військову службу було увільнення від сплати податків та повинностей (говорячи сучасною мовою, – взаємозалік зустрічних вимог), а також право на землю та працю селян. Зокрема, за часів Б. Хмельницького старшини й рядові козаки замість платні за службу одержували «рангові маєтності»: залежно від займаної посади на термін виконання обов'язків надавалася земельна маєтність або водяний млин [16, с. 121–123]. Пізніше від Російської імперії реєстровим козакам обіцяли грошову платню за охорону кордону, але фактично її виплачували лише під тиском бунту.

Скасування кріпосництва відкрило шлях до розвитку ринкових, капіталістичних відносин та грошових форм розрахунку. За деякими даними, у 1900–1914 рр. близько 90% заробітної плати фабрично-заводським робітникам виплачували готівкою [100, с. 287]. Однак у заробітної плати з'явився новий «ворог» – інфляція, що особливо відчутно проявилася в період Першої світової війни; упродовж 1912–1916 рр. реальна заробітна плата зменшилася на 45,2% [32, с. 146].

Революційні події 1917 р. та затяжна громадянська війна з частою зміною влади (і відповідно грошових одиниць) остаточно знецінили силу грошей. Проте політика воєнного комунізму, що передбачала тотальну мілітаризацію праці, натуралізацію й зрівняльний підхід в оплаті праці, була встановлена не лише з економічних причин. Більшовицька ідеологія, заснована на вульгарному тлумаченні марксизму, передбачала згорання товарно-грошових відносин і не могла обійтися без примусової праці. По суті, зайнятість з економічної категорії знов перетворилася на трудову повинність, тільки замість панщини її мали відробляти на державних підприємствах або у радгоспах/колгоспах; винагородою за працю були пайки чи трудовні. Колгоспники фактично перебували у стані закріпачення аж до хрущовських реформ, заробітну плату у грошовому вигляді (і то лише її частину) їм почали виплачувати тільки наприкінці 1958 р. [32, с. 165].

В історії незалежної України також був період «натуралізації» оплати праці. Гіперінфляція першої половини 1990-х років призвела до кризи неплатежів та поширення бартерних угод; за відсутності грошових коштів, підприємства намагалися розрахуватися з працівниками своєю або вимінняною продукцією. Навіть коли інфляцію було більш-менш приборкано, бартерні угоди й натуральна оплата праці залишалися популярними, оскільки давали змогу підприємствам зменшити сплату податків та внесків по соціальному страхуванню. У 1999 р. в середньому по всіх галузях економіки 11,8% фонду оплати праці було покрито шляхом продажу продукції в рахунок заробітної плати; у сільському господарстві цей відсоток сягав 56,9%, у лісовому, рибному господарстві та заготівлях – близько 25%, у промисловості – 10%. З урахуванням прямої натуральної оплати праці, грошова частка у фонді оплати праці сільськогосподарських працівників становила лише 27,7% [66, с. 266–267]. Наслідком натуралізації зарплат була, зокрема, заборгованість по соціальних виплатах, яка сягала на початок 1999 р. 2,9 млрд грн. Ліквідувати заборгованість по пенсіях та істотно зменшити заборгованість по інших видах соціальних виплат вдалося лише у 2000 р., коли Уряд вжив заходів з обмеження бартеру¹⁸.

Іншим «перевіраним» способом зменшення грошових витрат на виплату заробітної плати є перерозподіл доходів через соціальні трансферти, надання професійних та соціальних пільг тощо. За радянських часів неодмінною складовою статистичних публікацій про «зростання народного добробуту» були дані щодо виплат і пільг, одержаних населенням із суспільних фондів споживання. Поряд із середнім розміром грошової зарплати робітників і службовців наводилася сума заробітної плати з до-

¹⁸ Зокрема постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2000 р. № 747 «Про підсумки економічного та соціального розвитку за I квартал 2000 року» та від 13.09.2000 р. № 1439 «Про додаткові заходи щодо подолання платіжної кризи».

даванням виплат та пільг із суспільних фондів споживання. Ці виплати та пільги у 1960–1985 рр. становили 25–30% сумарного розміру заробітної плати [49, с. 256–257]. Також трудящим нагадували, що в СРСР вони мають такі беззаперечні переваги, як відсутність безробіття, найнижча у світі квартплата, безоплатна медична допомога, безоплатне навчання, включаючи вищу освіту.

Роль суспільних фондів споживання в радянській Україні була величезною: порівняно з видатками республіканського бюджету, виплати та пільги із фондів сягали понад 80%, у 1970-х роках – 88%. Хоча суспільні фонди споживання формувалися значною мірою за рахунок зниження розміру грошової заробітної плати, безпосередньо робітникам та службовцям надходила лише маленька часточка від цього пирога (у 1985 р. – 3,5% загальної суми виплат і пільг). Головними статтями видатків суспільних фондів споживання були соціальне забезпечення і соціальне страхування (передусім виплата пенсій), освіта, охорона здоров'я; близько 45% загальної суми виплат і пільг надавалися у натуральному вигляді [49, с. 256–257].

Після здобуття незалежності Україна не лише не скасувала жодних соціальних виплат та пільг, а й істотно їх розширила як за видами соціального захисту, так і за охопленими контингентами. Різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги в Україні безпосередньо передбачені у 58 законах та більше ніж у 120 підзаконних нормативно-правових актах. Нині налічується близько 120 категорій пільговиків, з яких лише 45 категорій мають право на пільги за соціальною ознакою, а 57 – за професійною. Крім того, є понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, з яких лише 70 отримують виплати за соціальною ознакою, та близько 50 – за професійною [51, с. 8–10, 146–147]. Непрозорість, затратність та низька ефективність національної системи соціальних виплат та пільг очевидні, і їх багато критикують¹⁹. Відсутність реформ у цій сфері пов'язана з інерційністю державної соціальної політики, що продовжує наслідування патерналістських настанов.

У контексті даного дослідження слід привернути увагу, що майже 55% загального обсягу надходжень до системи соціального захисту припадає на соціальні внески роботодавців; внески працівників становлять лише 8,5%, ще 36,3% становлять кошти, які виділяють з бюджету країни (включаючи місцеві бюджети). Якби роботодавці не мусили нести такий тягар по фінансуванню соціальних заходів, номінальна заробітна плата працівників мала би бути істотно вищою, хоча загальний обсяг витрат на робочу силу та розмір нетто-зарплати могли би лишатися на тому самому рівні. Звісно, не йдеться про необхідність повної «брутизації» зарплат, але

¹⁹ З останніх публікацій див. [97].

досягнення більш виважених пропорцій у відповідальності роботодавців та працівників за сплату соціальних внесків сприятиме оптимізації структурування макроекономічних показників витрат на робочу силу у складі ВВП, утворенні та розподілі доходів за інституційними одиницями. Для цього потрібно здійснити перерозподіл фіскального навантаження: істотно зменшити розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для роботодавця, і водночас відповідним чином збільшити розмір єдиного внеску для працівника та/або запровадити повномасштабну прогресивну шкалу оподаткування доходів домогосподарств.

Крім більш адекватних реальному стану макроекономічних пропорцій, такий перерозподіл обов'язково матиме соціальний ефект. Наразі, коли розмір єдиного внеску для роботодавців сягає, залежно від класу професійного ризику виробництва, від 36,76% до 49,7% нарахованої заробітної плати, багато політиків, урядовців, громадських діячів та експертів висловлюють «співчуття» роботодавцям з цього приводу. Таке сприйняття формує в суспільстві поблажливе ставлення до фактів приховування від офіційного оформлення частини зарплати або й взагалі трудових відносин (зарплата у «конвертах» тощо). При цьому співчуваючі забувають, що роботодавці сплачують єдиний внесок не за рахунок власного прибутку, доходу, а передусім за рахунок встановлення занижених зарплат своїм працівникам та/або встановлення більш високої ціни на свою продукцію. Тобто в програвші залишаються не роботодавці, а працівники (передусім бюджетної сфери), споживачі і верстви населення, які дійсно потребують суспільної підтримки. Перерозподіл розміру єдиного внеску від роботодавця до працівника сприятиме детінізації зарплат, оскільки стане більш зрозуміло, хто який тягар несе насправді.

До сказаного вище слід додати, що окремою причиною низької оплати праці в Україні є відсутність традицій нормального соціального діалогу. Нешанобливе або навіть зневажливе ставлення до праці та трудівників є проявом і водночас причиною цивілізаційної відсталості нашого суспільства. У Західній Європі значно раніше (ще у XIV ст.) з'явилися суспільні діячі і рухи, які намагалися привернути увагу до важкого становища трудящих, добивалися визнання важливості урахування їхніх інтересів. А. Сміт надав цій необхідності соціально-економічного обґрунтування: робітники та інші трудівники становлять переважну більшість населення, а жодне суспільство не може існувати щасливо, якщо найбільша його частина бідна й невдоволена [94, с. 146–149]. Проста справедливість вимагає, щоб люди, які годують, одягають і будують житла для всієї країни, отримували б таку частку продуктів власної праці, щоб самі могли мати прийнятні їжу, одяг та житло. Також А. Сміт зауважував, що належна винагорода за працю заохочує працелюбність, яку потрібно розвивати, як і

будь-яку іншу людську властивість. За наявності більш високої заробітної плати працівники будуть більш працьовиті, старанні та кмітливі. Водночас потрібно встановити такий режим роботи, щоб працівник не перенапружувався, довше зберігав здоров'я та працездатність, тоді він зможе виконати значно більшу кількість роботи.

Більшу гуманність західної державної політики щодо трудівників можна бачити на прикладі Галичини, яка в результаті першого поділу Речі Посполитої потрапила до Австрійської імперії. Ще за часів Марії-Терезії (у 1775 р.) було наказано панам «по-людськи» поводитися з селянами і не вимагати більше прописаного [16, с. 285–292, 299–300]. У 1782 р. Йосиф II видав спеціально для Галичини патент, який зокрема давав селянам право без дозволу пана віддавати своїх дітей до школи чи ремесла, за бажанням шукати собі заробітку, взявши у пана відпустку, а пан був зобов'язаний таку відпустку надати. Крім того, було видано низку патентів, які істотно обмежували панщину, полегшували інші обов'язки та податки.

На українських територіях, що належали Російській імперії, хоча б якісь обмеження свавілля поміщиків було запроваджено у 1847 р. завдяки київському генерал-губернатору Д. Бібікову (т. зв. «інвентарні правила»), але після його відставки вони фактично були заблоковані [16, с. 285–292]. Остаточне скасування панщини на західноукраїнських землях відбулося у 1848 р., на тих, що були під Російською імперією – лише у 1861 р. і на значно гірших умовах.

Як зазначав М. Туган-Барановський, «в той час, коли на Заході кріпацтво розвивалося у бік волі, у нас воно зростало у бік рабства, і в 18 віці, коли в Західній Європі кріпацтво майже цілком скрізь зникло, у нас воно перетворилося у справжнє рабство» [104, с. 70]. Він помітив дуже важливу відмінність не лише у часі виникнення та напрямі розвитку кріпацтва в Російській імперії, а й у способі його ліквідації: кріпацтво впало цілком інакше, ніж на Заході – не шляхом повільного природного замирання, а шляхом видання закону про його скасування [104, с. 71–72]. Тобто цього дуже не хотіли поміщики, і кріпаки до цього не були готові. Цей важливий соціально-психологічний момент мав неабиякий вплив як на ментальне сприйняття відносин між роботодавцем і працівником, так і на процес формування буржуазії та пролетаріату. Загальна відсталість всього суспільного й політичного ладу, низький рівень виробничої культури, злиденне становище, неосвіченість та розрізненість робітників обумовлювали надзвичайну уразливість їх позицій у розподілі суспільного продукту, а отже, мізерність зарплат.

Зневажливе, відверто здриницьке ставлення роботодавців-власників до своїх працівників на українських землях мало ще й національне під-

грунтя. Відомий дослідник новітньої історії України Т. Гунчак зазначає, що «буржуазія не була українською і не прикривалася ліберальним культурництвом чи національним сентименталізмом, напоказ виставлялася єдина мета — здобути зиск» [10, с. 30–31]. На таку ж думку наводять твори І. Франка [108].

Соціальна міць робітничого класу, що за висновком М. Туган-Барановського, єдина може слугувати противагою намаганням капіталістів максимізувати свої прибутки [104, с. 157–158], почала виявлятися лише наприкінці XIX ст. Вже перші масові страйки дали результати щодо скорочення тривалості робочого часу та обмеження практик штрафування робітників. Лютнева революція 1917 р. кардинально змінила розстановку сил на користь працівників, завдяки чому було переглянуто тарифні договори, і заробітна плата кілька місяців зростала швидкими темпами [100, с. 333–337]. Проте цей короткочасний успіх був зруйнований спочатку інфляцією, а потім жовтневою революцією та пов'язаними з нею соціальними катастрофами.

З утвердженням радянської влади було виключено саму можливість діалогу, оскільки сторона роботодавця була тепер представлена, по суті, командним керуючим класом — партократією, «яка централізовано перерозподіляє на свою користь національний дохід, ... є власником робочої сили суспільства, розпоряджається на свій розсуд трудовим потенціалом населення» [63, с. 729]. Цей «роботодавець» міг не надто звертати увагу на заробітну плату й інтереси працівників загалом, оскільки був монополістом і мав міцні методи позаекономічного примусу до праці. Перший з цих методів — ідеологічна обробка (зокрема необхідність жертви заради «світлого майбутнього» при комунізмі), другий — прямий адміністративний і фізичний примус (праця в'язнів, обов'язок працездатних до суспільно корисної праці, боротьба з *тунеядством* та «нетрудовими» доходами тощо).

Активно використовували також методи економічного стимулювання. Наприклад, одразу після революції радянська влада була змушена прийняти деякі соціальні стандарти на виконання обіцянок пролетаріату та для демонстрації переваг соціалістичного ладу міжнародній спільноті. Зокрема, було проголошено 8-годинний робочий день та перехід з відрядної на поденну оплату праці. Звісно, це призвело до значного скорочення відпрацьованого часу, інтенсивності праці та виробітку. Проте для робітників було встановлено такі низькі оклади, що вони самі невдовзі стали вимагати повернення відрядної оплати, що давала змогу заробити більше, хоча й ціною більших трудових зусиль [100, с. 324–326]. До подібних «дрібних» маніпуляцій з економічними важелями можна віднести

також практику соцзмагань та різноманітних «стаханівських» рухів, повсюдне поширення шкідливих виробництв та змінних режимів праці, що давали можливість за мінімальних додаткових витрат на робочу силу та засоби виробництва одержати більші обсяги продукції.

Про те, наскільки мало радянська влада цікавилася розміром зарплат, свідчать хоча б такі факти: у 1940–1950 рр. розробку відповідного статистичного показника проводили раз на 5 років [56]; загальний фонд заробітної плати було включено до переліку основних планово-звітних показників лише в ході реформ 1965–1966 рр. [32, с. 168]. Зарплати, як і інші ціни, встановлювали централізовано і жорстко контролювали, причому наявність інфляції не визнавалася. Динаміка зарплат була досить повільною (річний приріст в середньому на 3–4 крб упродовж 1960–1985 рр. [56]), і визначалася, скоріше, необхідністю демонстрації здобутків «розвинутого соціалізму».

Здобуття незалежності дало змогу демократизувати трудові відносини, однак зміцнення інституту соціального діалогу відбувається надто повільно, особливо на рівні підприємств та індивідуальних трудових угод. Звинувачувати в цьому потрібно не тільки роботодавців, які всіма способами намагалися утриматися на позиціях диктату, і профспілки, які не вміють діяти рішуче й самостійно, не лише працівників і населення загалом, що не виявляють громадянської активності, а й патерналістську традицію політики держави, що в умовах ринку та демократичних свобод намагається діяти старими методами.

Головним наслідком моделі дешевої робочої сили слід вважати створення диференціації розмірів заробітної плати, передусім відсутність адекватних співвідношень між оплатою розумової та фізичної, кваліфікованої та некваліфікованої праці. Як зазначав С. Струмилін [100, с. 349–351], некваліфікований масовий робітник і за кращих, і за гірших часів завжди одержує платню на рівні, необхідному для його фізичного існування (бо нижче платити просто неможливо). Але кваліфікована робоча сила, за умовами її відтворення, має оплачуватися значно дорожче. Загальнонизький рівень зарплат завжди пов'язаний зі зрівнялівкою в оплаті праці, що досягається за рахунок економії на кваліфікованій робочій силі. Цілковита натуралізація зарплат в період воєнного комунізму зрівняла працівників усіх кваліфікацій на одному – мінімальному – рівні. Хоча завдяки НЕП натуралізація та повна зрівнялівка були досить швидко усунуті, на оплату праці службовців державних установ це мало вплинуло.

Класова модель радянського суспільства передбачала класово-диференційовану заробітну плату, і, відповідно до шаблів ієрархії, найвищу зарплату мали одержувати робітники пріоритетного «матеріального» ви-

робництва (виробництво засобів виробництва). У 1990 р. середньодушовий сукупний дохід сімей робітників промисловості становив 192 крб і був на 10 крб вище, ніж загалом по сім'ях робітників та службовців, і на 21 крб вище, ніж у сім'ях колгоспників [44, с. 80] (це при тому, що в сім'ях службовців менше дітей, а сім'ї колгоспників мали значний дохід від особистих підсобних господарств). У зв'язку з класовим підходом до формування систем оплати праці, рівень освіти робітників і службовців не був визначальним чинником розміру заробітної плати, особливо у жінок, зайнятість яких концентрувалася у низькооплачуваних сегментах робочих місць. Деякі переваги надавала лише вища освіта, між зарплатами працівників із середньою спеціальною та середньою загальною освітою різниці майже не було, і навіть зарплата працівників з неповною середньою освітою не надто від них відставала [43, с. 86].

За період незалежності диспропорції в оплаті праці набули більш явного вигляду, оскільки набрали сили нові, ринкові чинники диференціації — конкурентоспроможність галузі, кон'юнктура на внутрішньому та зовнішніх ринках, успішність менеджменту підприємства тощо. Проте у працівників бюджетної сфери «роботодавець» не змінився, і їхні зарплати, як і раніше, залишаються однією з провідних статей економії бюджетних коштів.

Особливістю сучасної ситуації є також випереджальне зростання споживчих потреб та вимог до оплати праці з боку населення, поряд із відсутністю цілеспрямованих дій щодо структурних змін в економіці з боку держави та роботодавців. Населення порівнює свій сьогоdnішній добробут не з радянським минулим, а з досягнутим рівнем життя у розвинутих країнах, тому настільки критично ставиться до наявних стандартів оплати праці, а звідси — і така низька мотивація до економічної активності. Попри давні розмови про необхідність переходу на інноваційну модель розвитку, держава та роботодавці далі тримаються моделі дешевої робочої сили, наслідками чого є консервація застарілої матеріально-технічної бази виробництва та архаїчної структури економіки, а отже, один з найнижчих у Європі рівнів продуктивності. Як зазначав С. Струмлін, непродумана економія на заробітній платі — найгірший за своєю збитковістю спосіб економії [100, с. 349].

3.4. Становлення професійної освіти й трансформація ролі держави

Генезис професійної освіти (у широкому її розумінні) сходить до часів становлення Київської Русі, яка з другої половини IX ст. стає однією з провідних країн середньовіччя та «усвідомлює» себе складовою європейської державно-політичної системи. Бурхливий розвиток найрізноманітніших ремесел²⁰ протягом IX–XI ст. призвів до формування доволі чисельного прошарку ремісників, що зумовило удосконалення форм передачі професійної майстерності як у сімейному колі, так і поза межами родини. Паралельно з цим оформлюються загальні «контури» духовної та світської освіти.

Перші ознаки поєднання державницьких інтересів зі сферою освіти спостерігаються ще за часів князівства Володимира (I) Святославовича (980–1015 рр.). Зміцнення державності шляхом запровадження відповідної системи управління, прийняття християнства та необхідність його закріплення серед населення зумовили неабияку потребу у поширенні грамотності, слов'янської писемності та просвітництва. Починають функціонувати школи при церквах, монастирях та княжих дворах, а залучення до освіти привілейованих прошарків суспільства визнається своєрідним пріоритетом у розбудові держави (наприклад, відомо, що у той час дітей заможних городян Києва та інших міст віддавали на навчання примусово [25, с. 16–19]). За Ярослава Мудрого розпочалася активна діяльність з перекладу візантійських та інших книг на церковнослов'янську та давньоруську мови, на їх переписування витрачають значні кошти з казни, у т. ч. створено першу школу професійних писарів-перекладачів. Завдяки цьому «за вражаюче короткий час... Русь засвоїла величезні літературні багатства Візантії, насамперед церковно-повчального змісту, а також історичні хроніки, перекладні повісті тощо» [39, с. 37–38].

Протягом наступних століть поглиблюється розподіл суспільної праці, з'являються нові види професійної діяльності, розширюються як організаційні (індивідуальне та групове/колективне ремісниче учнівство, поява перших інституційних форм спеціалізованого навчання), так і змістовні форми передачі професійних знань серед населення (у т. ч. з використанням «прообразів» навчальних посібників). Також у різні історичні періоди змінюються формати державного втручання у освітню

²⁰ Їх налічувалося кілька десятків, насамперед гончарство, будівнича справа, чорна металургія та металообробка, виготовлення зброї, скла, одягу, взуття, обробка деревини, каміння. Лише асортимент виробів із заліза включав близько 150 назв, а давньоруські ковалі володіли усіма відомими у той час технічними та технологічними прийомами його обробки (ковка, зварювання, загартування, інкрустація кольоровими металами). Відомо також, що європейські іноземні купці були зацікавлені у придбанні товарів як візантійського та східного, так і місцевого походження, а Київ залишався важливим транзитним центром міжнародної торгівлі впродовж X–XII ст.

діяльність, насамперед з огляду на потребу у забезпеченні різноманітних функцій державного управління. Наприклад, посилюється увага до розвитку церковної та/або світської освіти; започатковуються нові систематичні види підготовки, зокрема у зв'язку з проведенням масштабних воєнних кампаній; цілеспрямовано розширюється доступ до освіти та навіть «закріплюється» її обов'язковість для певних прошарків населення; впроваджується централізоване «замовлення» на підготовку спеціалістів за державні кошти тощо.

Слід зазначити, що умови для соціально-економічного розвитку українських земель впродовж IX–XVII ст. були досить різними. Однак з XVIII ст., у період розпаду феодально-кріпосницької системи і формування капіталістичного устрою²¹, коли значна частина українських земель входила до складу Російської імперії, було сформовано основні історичні передумови для появи системи професійної освіти. Протягом усього XVIII ст. активність держави була спрямована насамперед на створення професійних навчальних закладів²². Це відповідало й загальноєвропейським тенденціям того часу – певного «занепаду» університетів та швидкої інституалізації професійного навчання [90, с. 62].

З початку XIX ст. у Російській імперії (як і у великих країнах Європи) активно формується правова система централізованого управління освітою. Цей процес інституалізується через створення Міністерства народної освіти (вставка 3.1) та розробку законодавства, що стосувалося вже системи навчальних закладів, адже до цього часу правове поле освіти було окреслено лише правовими статутами окремих освітніх установ.

Вставка 3.1. *Першою установою для управління освітою у Російській імперії була Комісія про створення народних училищ (з 1782 р.), що потім стала частиною новоствореного Міністерства народної освіти (далі – МНП). Упродовж існування МНП (з 1802 р. до жовтня 1917 р.) його структура та функції неодноразово змінювалися. Так, з 1803 р. МНП підпорядковуються Імператорська Академія наук, приватні та казенні друкарні, народні бібліотеки, деякі періодичні видання, музеї тощо, а з 1810 р. – управління майже всіма академіями та навчальними закладами (окрім військових та духовних). У 1804–1826 рр. МНП здійснює цензуру друкованих видань через спеціальні цензурні комітети, які було створено при університетах. Упродовж 1817–1824 рр. МНП було у складі Міністерства духовних справ і народної освіти.*

²¹ Насамперед він інтенсивно формується у промисловості.

²² Військових, морських, гірничих, інженерних, медичних, юридичних та ін. Що стосується безпосередньо українських земель, то, наприклад, вже у першій половині XVIII ст. у Київській академії (з 1701 р., до цього – Києво-Могилянська академія) почали викладати спеціальні дисципліни – математику, медицину, астрономію, географію, архітектуру та ін., а при Харківському колегіумі (заснований у 1721 р.) з 1765 р. було відкрито додаткові класи, де викладали інженерну справу, артилерію, архітектуру, геодезію, географію.

Започатковується законодавча регламентація відомчої системи управління, централізовано розробляють типові устави вищих, середніх та початкових навчальних закладів, поступово затверджують різноманітні державні освітні стандарти, уніфікується значна частина діловодної документації навчальних закладів. При цьому самостійність та автономія навчальних і наукових закладів, різноманіття їх типів починає здійснюватися у рамках єдиної державної освітньої політики [90, с. 76–77]. Налагодженню централізованого управління освітою сприяє інституалізація адміністративної статистики на загальнодержавному²³ та відомчих²⁴ рівнях, а зміст більшості освітніх реформ з того часу ґрунтується на аналізі статистичної інформації.

З 1804 р. почала діяти чотирирівнева структура освіти²⁵:

- нижчий рівень: церковноприходські училища (школи)²⁶ – вони функціонують у містах та селах;
- проміжний рівень: уїзні училища – по одному у кожному уїзді;
- середній рівень: гімназії – у кожному губерньському місті (вставка 3.2);
- вищий рівень: університети – у кожному навчальному окрузі (вставка 3.3).

Вставка 3.2. *Першими гімназіями на Східній Україні були Новгород-Сіверська гімназія (1804 р.), Харківська (1805 р.), Київська (1809 р.; у 1811–1874 рр. вона мала права вищого навчального закладу), Сімферопольська (1812 р.). Також було створено гімназії у Полтаві, Чернігові, Катеринославі, Вінниці, Херсоні. Наприкінці 1850-х років діяло 18 чоловічих гімназій та 5 жіночих середніх навчальних закладів, а наприкінці 1890-х років – 129 гімназій (у т. ч. 52 чоловічі та 77 жіночих), 19 реальних та 17 комерційних училищ.*

²³ З 1811 р. функціонують Статистичне відділення при Міністерстві поліції, а з 1863 р. – Статистична рада та Центральний статистичний комітет при Міністерстві внутрішніх справ. У 1866 р. видано перший статистичний щорічник «*Статистический временник Российской Империи*», у якому містяться системні відомості й про народну освіту.

²⁴ Усі міністерства та відомства, що мали у підпорядкуванні навчальні заклади різних рівнів, збирали відповідні статистичні дані.

²⁵ Після політичних подій 1825 р. в освіті посилюється становий принцип. З 1828 р., відповідно до «Уставу гімназій та училищ, що підвідомчі університетам», фактично функціонують дві «окремі» освітні системи – елементарна (приходські й уїзні училища) та система середньої й вищої школи (гімназії та університети). У 1864 р. «Положення про початкові училища» встановлює принцип загальнодоступності та позастановості початкової освіти.

²⁶ Спочатку вони належали духовному відомству, але у 1870-ті роки Міністерство народної просвіти фактично підпорядкувало ці школи під своє адміністративне управління; багато церковних училищ перейшли у відомство земств.

Вставка 3.3. У XIX ст. в українських губерніях було засновано: Харківський університет (1805 р.); Київський університет (1834 р.); Новоросійський університет в Одесі (1865 р.); перший в Україні учительський інститут у Глухові (1874 р.); вищі жіночі курси у Києві (1878 р.); Харківський технологічний інститут (1885 р.); Київський політехнічний інститут (1898 р.); Катеринославське вище гірниче училище (1899 р.). Також відкриваються привілейовані навчальні заклади, що поєднували курс середніх та вищих шкіл: Кременецький ліцей (1803 р.); Рішельєвський ліцей в Одесі (1817 р.); Гімназія вищих наук князя І.Безбородько у Ніжині (1820 р.; з 1832 р. — ліцей; з 1875 р. — історико-філологічний інститут). Крім привілейованих чоловічих навчальних закладів, відкривали заклади для жінок — інститути шляхетних дівчат у Харкові (1812 р.), Полтаві (1817 р.), Одесі (1828 р.), Керчі (1835 р.), Києві (1838 р.). На кінець 1890-х років діяло також 4 кадетських корпуси.

Запровадження нової освітньої системи зумовило адміністративно-територіальний поділ Російської імперії на навчальні округи²⁷; до складу кожного округу входило по кілька губерній. Серед шести перших навчальних округів став і Харківський, для цього у м. Харкові було створено університет. Спочатку університети були центрами місцевого освітнього самоврядування, однак у 1835 р. управління вищою школою і народною освітою було розділено, а навчальні округи перейшли у підпорядкування Міністерства народної освіти.

Одним із негативних наслідків посилення принципу централізму в управлінні освітою можна вважати те, що владний режим міг використовувати сферу освіти і для політичних «маніпуляцій». Так, у 1863 р. вийшов циркуляр про заборону друкування книг українською мовою, а у 1876 р. царський уряд видав закон про повну заборону вживання української мови у школах та суспільному житті. Тому в українських губерніях, що входили до складу Російської імперії, навчання почали проводити російською мовою.

Система освіти у царській Росії відрізнялася значним «інституційним плюралізмом» [90]: освітня структура, навіть у рамках формальних рівнів, була досить різноманітною за типами навчальних закладів, тривалістю навчання²⁸, організаційно-правовими формами²⁹, складом засновни-

²⁷ З головуванням призначених попечителів. Вони здійснювали управління лише закладами Міністерства народної освіти; навчальні заклади, що належали іншим міністерствам і відомствам, попечителям навчальних округів не підпорядковувалися. Територіальні устрої навчальних округів (діяли з 1803 р. по 1917 р.) неодноразово змінювалися; також змінювалися і порядок призначення попечителів, і сфера їхнього впливу.

²⁸ Так, тривалість навчання у початкових школах та школах грамоти становила від 2 до 5 років; у загальноосвітніх та спеціальних післяпочаткових або «вищих початкових» навчальних закладах — від 6 до 8 років; у середніх навчальних закладах «гімназійного» рівня (класичні гімназії, реальні гімназії та училища, жіночі гімназії, духовні семінарії, кадетські корпуси та ін.) — ще 7–8 років. Заклади «гімназійного» рівня давали право на вступ до вищої школи, а саме університетів, ліцеїв, духовних академій, спеціальних вищих училищ та інститутів.

²⁹ Були різноманітні типи навчальних закладів за навчальним устроєм та організацією. Наприклад, частина з них регулювалася окремими, *Височайше* затвердженими уставами.

ків³⁰ та відомчою підпорядкованістю³¹. Фінансування навчальних закладів здійснювалося з різних джерел (і часто паралельно): 1) кошти державного казначейства через відповідні міністерства і відомства; 2) кошти земств, міст, волостей, сільських громад та кошти губернського земського збору у неземських губерніях; 3) інші «громадські» кошти: церков і монастирів, приходських опікунств, військових кас, дворянства, громадських організацій; 4) приватні пожертвування; 5) плата за навчання; 6) відсотки з капіталу³². Також існували бюджетні та позабюджетні фонди для будівництва навчальних закладів (при цьому були розвинені механізми спільного фінансування такого будівництва), а більшість «недержавних» закладів одержувала кошти на утримання у вигляді допомог та позик від уряду. Фінансова інформація про діяльність навчальних закладів усіх рівнів була прозорою: як правило, щороку оприлюднювали кошториси витрат та фінансові звіти закладів, а цільовий характер та ефективність витрачання коштів контролювали державні органи і громадськість [90].

Що стосується освітніх політик, які проводилися у XIX ст. на західноукраїнських землях, то вони в основному збігаються з головними історичними тенденціями того часу — посилення централізації управління, сприяння розширенню освітньої мережі та доступу населення до освіти різних рівнів, проведення політики національного «лавірування» у мовних питаннях освіти, збільшення впливу релігійного виховання³³.

Університетська система початку та середини XIX ст. була націлена, передусім, на підготовку чиновників для державного управління (зокрема й для покращання бюрократичної керованості), а також фахівців для медицини і освіти. Однак у більшості європейських країн, у т. ч. Російській імперії, активно впроваджуються нові форми професійної під-

³⁰ Засновниками могли бути: держава (як правило, такі навчальні заклади мали статус «імператорських» або «урядових»), земства, громади, стани та приватні особи. Окремо від цієї «публічної» системи діяли заклади, засновані приватними особами, які повністю їх утримували й управляли ними без участі держави. У цьому випадку держава обмежувалася лише контролем за професійним рівнем та «благонадійністю» вчителів, а також дотриманням деяких вимог.

³¹ Окрім Міністерства народної освіти, розгалужену систему навчальних закладів різних рівнів у різні періоди також мали: відомства православного віросповідання, Міністерство промисловості та торгівлі, військове відомство, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів, Міністерство шляхів сполучення, Міністерство юстиції, Відомство Імператриці Марії, Міністерство Імператорського Двору, Міністерство землеробства та ін.

³² Оскільки багато вищих та середніх навчальних закладів мали повну господарську самостійність та володіли власними капіталами.

³³ Так, у 1817 р. австрійський уряд повертає Львівському ліцею (заснований у 1661 р. як Львівська академія з правами університету) статус університету, однак йому надається ім'я імператора Франца, чим підкреслюється повна залежність від монаршої влади. З 1849 р. в цьому університеті відкрито кафедру української мови та літератури; з 1848 р. переведено на українську мову парафіяльні та тривіальні школи міст і сіл Галичини, де мешкала більшість українців, а у гімназіях українську мову вводили як обов'язковий предмет вивчення.

готовки, насамперед через «наслідки» інтенсивного трансформування аграрної економіки у індустріальну та поширення капіталістичних відносин³⁴ (вставка 3.4).

Вставка 3.4. У першій чверті XIX ст. починають відбуватися суттєві структурні зсуви у промисловості українських губерній, що входили до складу Російської імперії. При цьому збільшується як кількість підприємств, так і чисельність зайнятих на них робітників.

До середини XIX ст. промисловість все ще була в основному в селах, однак нові підприємства, у першу чергу фабрично-заводського типу, будували переважно у містах. Найбільшого розвитку промисловість набула у південних українських губерніях. Упродовж 1825–1858 рр. кількість промислових підприємств зросла з 649 до 2473, у т. ч. на півдні — з 125 до 753 од. Виробництво цукру та видобуток вугілля набули загальноросійського значення. Тільки упродовж 1842–1847 рр. кількість цукрових заводів в українських губерніях зросла більш ніж у 2 рази та у 1857 р. досягла 218 од. Потреба у машинах та знаряддях праці обумовила розвиток машинобудування та металургії: у 1859 р. діяло 16 механічних, 11 чавунних та 32 залізоплавильних заводів. Розвивалися і традиційні галузі промисловості: суконна, скляна, салотопна, по виробництву цегли, полотна, шкіряна, борошномельна, круп'яна, міделиварна тощо. У 1872 р. було відкрито металургійний завод «Новоросійської спілки» у Юзівці; з 1881 р. розпочато промислову експлуатацію Криворізького залізрудного басейну, а з 1886 р. — марганцевих руд Нікопольського басейну. Зосереджені на півдні металургійні заводи стали найбільшими підприємствами на українських землях. У 1890 р. споруджено першу електростанцію загального користування (у м. Києві). Розвиток промисловості та внутрішнього ринку зумовили інтенсивне будівництво залізничних шляхів (у 1865 р. побудовано Балто-Одеську залізницю). Таким чином, за роки промислового перевороту XIX ст. чисельність робітників в українських губерніях збільшилася з 15 тис. осіб (1825 р.) до 85,7 тис. (1860 р.) [105, с. 76–246].

Постає гостра потреба у залученні дедалі більшої кількості населення до спеціальної професійної підготовки (вставка 3.5), а отже, значному розширенні її мережі³⁵, створенні нових організаційних та змістовних форм навчання, подолання галузевої та територіальної диспропорції у розміщенні закладів, удосконаленні державно-приватного партнерства, регламентації професійної діяльності у різних сферах.

³⁴ У 1861 р. у царській Росії відмінено кріпосне право.

³⁵ Більшість дослідників вважають, що протягом майже усього XIX ст. кількісні та якісні характеристики професійної підготовки населення (насамперед нижчого/початкового рівня) не задовольняли потреб бурхливого економічного розвитку.

Вставка 3.5. У першій половині XIX ст. на українських землях, що входили до складу Російської імперії, почали діяти початкові та середні спеціальні навчальні заклади, зокрема: Одеська комерційна гімназія з навігаційним класом, Миколаївська портова реміснична школа, морехідний клас при Херсонській гімназії, Київське залізничне училище, школи виноградарства та виноробства у Криму, школи садівництва у Полтаві, Катеринославі, Херсоні та ін. У ряді уїзних училищ працювали курси професійної підготовки. Наприкінці XIX – початку XX ст. на Україні було створено систему промислових училищ. На кінець XIX ст. у Східній Україні налічувалося 11 середніх технічних та сільськогосподарських училищ, серед них: штейгерське – у Лисичанську, гірниче – у Горлівці, політехнічне та електромеханічне – у Одесі, технічне – у Миколаєві, землемірне – у Полтаві, сільськогосподарські – у Харкові, Умані, Херсоні. До нижчих технічних училищ належали, зокрема, Миргородська художньо-промислова школа та Гнединське технічне училище. Ремісничі училища діяли у Києві, Одесі, Єлисаветграді, Севастополі, Чернігові, Ніжині, Кам'янець-Подільському, Житомирі та інших містах. У 1859 р. у Києві було відкрито перші недільні школи для дорослих, потім вони відкрилися у інших містах.

Нові вимоги до професійного навчання включали також належне технічне обладнання майстерень, лабораторій, навчальних кабінетів, підтримку постійного зв'язку з виробництвом, поліпшення фінансових механізмів. Крім того, перед державою постало завдання подолати своєрідний «розрив» між загальною та професійною освітою, підвищити соціальний статус останньої, приєднати архаїчні та нові форми професійного навчання до наявної на той час структури освіти. Адже цілі, зміст, обсяги та терміни навчання у професійних закладах за різними ознаками (організаційно-правова форма та джерела фінансування, галузева спрямованість або відомча підпорядкованість, адміністративно-територіальна приналежність) залишалися у більшості випадків неузгодженими. З кінця 1860-х років на загальнодержавному рівні у сфері професійної освіти здійснено низку практичних заходів нормативного, управлінського, організаційного та економічного характеру³⁶. А під час освітніх

³⁶ Зокрема: врегулювання питання про відкриття професійних шкіл за ініціативою приватних осіб та громадських організацій (1869 р.); врахування при плануванні заходів щодо розвитку початкової професійної освіти «Проекту Загального нормального плану промислової освіти у Росії» (1884 р.); затвердження «Основних положень про промислові училища» (1888 р.), відповідно до яких визначено три категорії промислових училищ – середні технічні училища, нижчі технічні училища, ремісничі училища; підпорядкування більшості середніх та нижчих професійних закладів Міністерству народної освіти (1881 р.) та створення у його структурі спеціального відділення з технічної та професійної освіти (1883 р.); відкриття «школи ремісничих учнів» як особливого типу професійних училищ для навчання у приватних майстрів (1893 р.); залучення селян до ремісничої освіти шляхом створення нижчої ремісничої школи (1895 р.) та сільських ремісничих навчальних майстерень (1897 р.); унормування діяльності ремісничих класів та відділень при загальноосвітніх навчальних закладах; сприяння створенню комерційних та індустріальних навчальних закладів, професійних закладів для жінок тощо.

реформ 1915–1916 рр. побудовано єдину систему національної освіти³⁷, що передбачала повну координацію загальної та професійної освіти (у т. ч. можливість переходу між загальноосвітніми та професійними навчальними закладами одного рівня), підвищення професійного рівня усього населення (тобто можливість отримання професії представниками будь-яких соціальних груп) [90, с. 25–88]. Управління освітою було значно децентралізовано, зокрема для місцевих органів самоуправління, насамперед земств, розширено перелік повноважень у освітній діяльності. У структурі Міністерства народної освіти з'явилися Рада по справах вищих навчальних закладів та міжвідомча Рада по справах професійної освіти (1916 р.).

Система навчальних закладів царської Росії мала складну соціальну, функціональну та інституціональну структуру. Тому статистичні зіставлення дореволюційної та радянської освітньої системи мають певні складнощі, а віднесення навчальних закладів до того чи іншого освітнього рівня не відображають існуючих наразі уявлень про них [90, с. 23].

У 1914 р. на території України діяло 27 вищих навчальних закладів (із загальною кількістю студентів 35,2 тис. осіб) та 88 технікумів й інших середніх спеціальних навчальних закладів (у них – 12,5 тис. учнів) [17, с. 297]. Щодо напрямів професійної підготовки, то у 1915 р. на українських землях, що входили до складу Російської імперії, діяло 7 видів вищих навчальних закладів (педагогічні, медичні, землеробські, технічні, духовні, комерційні, художні) та понад 20 видів середніх навчальних закладів (гімназії, прогімназії, інститути і ліцеї; реальні училища; духовні; педагогічні; медичні; військові; морські; лісні та сільськогосподарські; технічні та ремісничі; комерційні, торгові та промислові; художні; межові, таксаторські та топографічні; професійні; приватні навчальні заклади і при церквах іноземних сповідань) [107].

Політичні, воєнні та соціально-економічні події 1917–1919 рр. на території українських земель зумовили кардинальні трансформаційні зміни освітнього простору. Майже всі питання у сфері освіти перемістилися у площину політичної й ідеологічної боротьби³⁸, за значної активності різноманітних громадських організацій, з урахуванням гасел демократичних і національно-визвольних рухів. Органами управління освітою у

³⁷ Вона включала такі рівні: 1) 3–4-річний цикл початкової освіти; 2) 4-річний цикл післяпочаткової освіти (перші чотири класи гімназій, курс вищих училищ або відповідних професійних закладів); 3) 4-річний цикл повної загальної освіти (останні класи гімназій чи середніх професійних закладів); 4) вищі навчальні заклади університетського або спеціального типу; 5) система освіти для дорослих.

³⁸ Так, з 1919 р. для посилення партійного впливу на роботу вищої школи Української СРР у закладах почалося створення партійних осередків, було введено інститут повноважних комісарів вищих навчальних закладів.

той час були [5, с. 354]: Народне секретарство освіти в складі Народного Секретаріату (грудень 1917 р. – квітень 1918 р.); Відділ освіти Тимчасового Робітничо-Селянського уряду України (з листопада 1918 р.); Народний комісаріат освіти Української СРР (з січня 1919 р.)³⁹. На початку 1920-х років освітня система Української СРР мала певні структурні, змістовні та управлінські особливості⁴⁰.

Після утворення СРСР (у грудні 1922 р.) розпочався процес уніфікації освітніх систем України та Росії, а партійні й урядові структури, насамперед з ідеологічних міркувань, намагалися якнайшвидше монополізувати управління освітою. Курс на подолання загальної неграмотності було продовжено⁴¹, однак мобілізаційний характер економічного розвитку (вставка 3.6) внаслідок «соціалістичної індустріалізації та колективізації» диктував необхідність значного залучення населення до професійної освіти.

Вставка 3.6. *У довоєнні часи відбувається прискорений розвиток промисловості України: 1921 р. – початок відновлення Донбасу, запуск Юзівської та Макіївських домен, мартенівських печей кількох інших заводів; 1924 р. – випуск перших тракторів на Харківському паровозобудівному заводі, пуск Єнакіївського коксохімічного заводу; 1925 р. – випуск у Києві першого у СРСР пасажирського літака; 1926 р. – пуск першої турбіни Штеровської ГРЕС; 1928 р. – пуск Горлівського коксохімічного заводу; 1929 р. – випуск першого радянського комбайна на Запорізькому заводі «Комунар», пуск Алчевського коксохімічного заводу та першої черги Дніпропетровського коксохімічного заводу; 1930 р. – випуск першої продукції Маріупольського трубопрокатного заводу; 1931 р. – пуск Харківського тракторного заводу та першого агрегата Зуйівської ГРЕС; 1932 р. – пуск Дніпрогесу та Запорізького заводу інструментальних сталей (потім – «Дніпросталь»); 1933 р. – пуск Дніпропетровського алюмінієвого заводу, першої доменної печі «Азовсталь», Запорізького заводу феросплавів, першої доменної печі на заводі «Запоріжсталь»; 1934 р. – пуск Харківського турбінного заводу, першої доменної печі на Криворізькому металургійному комбінаті, першої черги Новокраматорського заводу важкого машинобудування; 1935 р. – пуск Нікопольського Південно-трубного металургійного заводу; 1936 р. – пуск Харківського верстатобудівного заводу, Київського заводу верстатів-автоматів; 1938 р. – пуск Херсонського нафтопереробного заводу; 1941 р. – пуск Краматорського заводу важкого машинобудування [105, с. 491–511].*

³⁹ Цей орган державного управління діяв до 1946 р.; він здійснював загальне керівництво у республіці шкільною й професійною (у т. ч. вищою) освітою, а також театрами, музеями, бібліотеками, закладами культури і науки.

⁴⁰ Див., наприклад [92].

⁴¹ Письменність українського населення (у віці 9–49 років): 1897 р. – 27,6%; 1920 р. – 51,9%; 1926 р. – 63,6%; 1939 р. – 88,2%; 1959 р. – 99,1%; 1970 р. – 99,8% [40, с. 14].

Для цього йшло штучне «пристосування» структури професійної освіти до особливостей освітнього рівня переважної більшості населення, зокрема: побудова системи «безперервного» відновлення робітничого класу, створення робітничих факультетів для підготовки до вступу у вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ), використання «бригадних» методів навчання⁴², скорочення загального терміну навчання, запровадження заочної⁴³ та вечірніх форм навчання, додаткового навчання робітників безпосередньо на виробництві та ін. Такі шляхи вирішення нагальних кадрових питань призвели до примусової «пролетаризації» вищої школи, погіршення якості освітньої підготовки за багатьма параметрами, а також до зрощування механізму управління професійною освітою та партійно-бюрократичної влади⁴⁴.

З того часу державна освітня політика у СРСР підпорядковувалася цінностям адміністративно-планової економіки, а система професійної освіти поступово перетворювалася на досить дієвий механізм планового постачання трудових ресурсів для галузей народного господарства⁴⁵. Однак сама система освіти опиняється під ідеологічним диктатом комуністичної партії (майже до початку 1990-х років), а у освітню діяльність (протягом усього існування СРСР) імплантуються найрізноманітніші директивні обмеження та адміністративні важелі.

Структура професійної освіти Української СРР у 1927 р. характеризується такими даними: 37 ВНЗ та ВТНЗ⁴⁶, 34 робітничі факультети,

⁴² Тільки у середині 1930-х років організація навчального процесу у вищій школі фактично повернулася до «дореволюційних» форм: знову введено іспити, розклади та програми, визнаються наукові ступені тощо.

⁴³ З 1929 р. почала діяти система заочної освіти. Кожний з восьми наркоматів відкрив власні заочні профільні ВНЗ, підготовка в яких йшла за прискореними програмами. Спочатку заочна освіта вводилася лише для технічних спеціальностей і лише у галузевих вищих технічних навчальних закладах (далі – ВТНЗ). А вже з 1938 р. була визначена номенклатура спеціальностей для системи вищої заочної освіти, заочникам надавали додаткову оплачувану відпустку та ін.

⁴⁴ Наприклад, з початку 1930-х років заклади професійної освіти централізовано підпорядковуються відповідним наркоматам та відомствам, тому управління закладами стало відповідати галузевому принципу. У 1938 р. ВНЗ і ВТНЗ, технікуми та інші середні навчальні заклади з підготовки спеціалістів були підпорядковані понад 30 наркоматам та відомствам, а нижчі професійні навчальні заклади (у т. ч. школи фабрично-заводського учнівства) – понад 20. Однак на початку 1940-х років процес затвердження планів підготовки та розподілу фахівців і робітничих кадрів було знову централізовано.

⁴⁵ Зокрема, через затвердження загальнодержавних та республіканських планів розвитку народної освіти і планів підготовки кваліфікованих робітників і спеціалістів для народного господарства.

⁴⁶ ВНЗ та ВТНЗ за напрямками підготовки у 1926/27 н. р.: індустріально-технічні (5 од.), сільськогосподарські (7), соціально-економічні (4), медичні (5), педагогічні (12), художньо-музичні (4 од.).

147 технікумів⁴⁷, 578 професійних шкіл⁴⁸, 232 школи фабрично-заводського учнівства та робітничі підрозділи, 203 довгострокових та 324 короткострокових професійних курси, 27 навчальних майстерень та майстерень системи соціально-правової охорони неповнолітніх [98, с. 882–885]. У 1934 р. діяло вже 131 ВНЗ та ВТНЗ, 220 робітничих факультети, 501 технікум та інші середні навчальні заклади з підготовки спеціалістів, а також заклади початкової/нижчої професійної освіти [96⁴⁹, с. 574–575]. На початок 1941 р. регіональна мережа професійної освіти Української РСР налічувала 173 ВНЗ та 693 середніх спеціальних навчальних заклади [40], 328 ремісничих училищ, залізничних училищ та шкіл фабрично-заводського навчання⁵⁰.

Здійснення державно-партійним керівництвом СРСР різноманітних реформ або «реформаторських курсів» зумовили численні перетворення в управлінні системою освіти, яке стало досить складною й розгалуженою структурою. Так, з 1946 р. союзні, союзно-республіканські та республіканські міністерства, державні комітети та інші органи управління освітою неодноразово перебудовували, переструктуровували, перепідпорядковували або перейменовували. Для керівництва освітою різних рівнів, виходячи з соціально-економічних, галузевих або ідеологічних факторів, вибудовувалися власні вертикалі управління⁵¹, а для розробки напрямів реформування освітньої галузі створювали спеціальні урядові або відомчі комісії. Сама система управління освітою була не лише інерційною та зо-

⁴⁷ Технікуми за напрямками підготовки у 1926/27 н. р.: індустріально-технічні (25 од.), транспортні (13), будівельні (5), сільськогосподарські (22), соціально-економічні (6), медичні (3), педагогічні (61), художні та музичні (12 од.).

⁴⁸ Професійні школи за напрямками підготовки у 1926/27 н. р.: індустріально-технічні (186 од.), транспортні (4), будівельні (9), сільськогосподарські (198), соціально-економічні (67), медичні (26), художні та музичні (37 од.).

⁴⁹ Дані щодо кількості шкіл фабрично-заводського учнівства та шкіл типу ФЗУ, професійних шкіл по Українській СРР у даному джерелі відсутні.

⁵⁰ Майже всі училища і школи трудових резервів були розміщені у 8 індустріально розвинених областях республіки, що зумовлювалося економічною «доцільністю». Систему трудових резервів повністю фінансували з державного бюджету. Усі учні системи Державних трудових резервів СРСР вважалися мобілізованими і були зобов'язані працювати 4 роки на закріпленому підприємстві. При облікконкомах і райвиконкомах працювали комісії з проведення набору (фактично примусового у разі недобору) неповнолітньої молоді (з липня 1941 р.: хлопці віком 14–16 років, дівчата віком 15–17 років) для навчання у школах та училищах трудових резервів. За самовільне залишення училищ передбачалася кримінальна відповідальність (терміном до 1 року з направленням у трудові колонії).

⁵¹ Наприклад, до періоду незалежності в Україні функціонували Міністерство освіти УРСР, Міністерство вищої і спеціальної середньої освіти УРСР, Державний комітет Ради Міністрів УРСР по професійно-технічній освіті. Структуру управління системою освіти на загальнодержавному рівні було змінено раніше, у 1988 р.: замість Міністерства просвіти СРСР та вищої і середньої освіти СРСР, а також Державного комітету СРСР по професійно-технічній освіті було створено Державний комітет по народній освіті. Також ЦК КПРС та місцеві партійні органи у своїх апаратах мали відділи науки та навчальних закладів.

рієнтованою на відтворення встановлених нормативів, а й накопичила чималий досвід гальмування освітніх ініціатив.

Оскільки держава встановила монополію на ринку праці та намагалася регулювати соціальний склад населення, то для забезпечення повної зайнятості населення й відтворення «правильної» класової структури часто застосовували механізми й інструменти освітньої політики. Наприклад, для залучення молоді до нижчої професійної освіти (системи закладів Державних трудових резервів) впродовж 1940–1956 рр. у СРСР була обов'язкова плата за навчання для всіх студентів ВНЗ, учнів 8, 9 та 10 класів середніх шкіл, а також технікумів, педагогічних училищ, сільськогосподарських та інших спеціальних середніх закладів. Також неодноразово змінювалися правила прийому до закладів професійної освіти різних рівнів з метою розширення або скорочення централізованих обсягів підготовки відповідних спеціалістів (надавали певні преференції або вводили обмеження за соціально-класовими та територіальними ознаками, віковим цензом тощо). Виходячи з потреб «соціалістичного будівництва», постійно трансформувалася і сама система професійної освіти у структурно-організаційному, профільному, територіально-мережевому, фінансово-економічному та навіть змістовному напрямках.

Протягом 1960–1990 рр. мережа професійної освіти Української РСР⁵² мала стійку тенденцію до розширення (додаток 3.1), зростали й обсяги підготовки кадрів (додаток 3.2). Кількість закладів професійно-технічної освіти становила: 1966 р. — 700 од., 1971 р. — 892, 1982 р. — 1021⁵³ [40, с. 242], 1990 р. — 1246; середніх спеціальних навчальних закладів: 1960 р. — 595, 1970 р. — 760, 1980 р. — 727, 1990 р. — 742; вищих навчальних закладів: 1960 р. — 135, 1970 р. — 138, 1980 р. — 147, 1990 р. — 149 од.⁵⁴

За роки незалежності України структура, параметри та зміст освіти, у т. ч. професійної, зазнали суттєвих змін, а управління освітою позбулося жорсткого державного пресингу (зокрема ідеологічного, адміністративного й фінансового). Нормативно-правова база освіти базується на Конституції України; основною метою освіти визначено всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства. Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України і здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної освітньої політики є Міністерство

⁵² З 1974 р., відповідно до Закону УРСР «Про народну освіту», загальна система освіти складалася з: дошкільного виховання, загальної середньої освіти, позашкільного виховання, професійно-технічної освіти, середньої спеціальної освіти та вищої освіти.

⁵³ Дані по училищах системи Державного комітету УРСР по професійно-технічній освіті.

⁵⁴ Дані Державної служби статистики України.

освіти і науки України. Сучасна структура вітчизняної освіти включає: дошкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту.

Нині в Україні функціонують такі типи ВНЗ: технікуми, училища, коледжі, університети, академії, інститути, консерваторії. Заклади вищої освіти мають різні рівні акредитації (I–IV), форми власності (державну, комунальну, приватну) та відомче підпорядкування. На початок 2013/14 навчального року 51,7% загальної кількості ВНЗ мають державну форму власності; 38,2% ВНЗ підпорядковані Міністерству освіти і науки України.

Професійно-технічні навчальні заклади (далі – ПТНЗ) державної та недержавної форми власності⁵⁵ віднесені до I⁵⁶, II або III⁵⁷ атестаційних рівнів. Майже усі ПТНЗ II–III атестаційних рівнів (99,5%) підпорядковані Міністерству освіти і науки України.

Система професійної освіти незалежної України (як і більшості пострадянських країн) виявилася асиметрично-рухливою, насамперед за рахунок суттєвих зрушень у сфері вищої освіти. Якщо протягом 1991–1996 рр., та навіть 1997–2003 рр., в Україні спостерігалася доволі логічна пропорційність між кількістю ПТНЗ, ВНЗ I–II та III–IV рівнів акредитації, то в останнє десятиріччя, внаслідок дії соціально-демографічних та економічних чинників, відбувається своєрідне «переформовування» структури професійної освіти (додаток 3.1).

Коливання чисельності учнівських та студентських контингентів системи професійної освіти (додаток 3.2) зумовлені впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів. Серед основних:

- падіння престижу робітничих професій у суспільстві та кардинальні зміни у економіці країни, у т. ч. масове закриття підприємств у період переходу від адміністративно-планової до ринкової економіки;
- постійне зростання попиту на вищу освіту серед молоді;

⁵⁵ На кінець 2013 р. в Україні функціонувало 968 ПТНЗ державної форми власності (дані Державної служби статистики України) та близько 1200 ПТНЗ (I атестаційний рівень) недержавної форми власності (дані Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти [57]).

⁵⁶ До ПТНЗ I атестаційного рівня належать: навчальні курси певного професійного спрямування, професійні школи, навчально-курсів комбінати, автомобільні навчальні комбінати, інші прирівняні до них ПТНЗ.

⁵⁷ ПТНЗ II та III атестаційних рівнів: вищі професійні училища, вищі художні професійно-технічні училища, вищі комерційні професійні училища, центри професійно-технічної освіти, професійно-технічні училища, професійні ліцеї, професійні ліцеї художнього профілю, художні професійно-технічні училища, училища-агрофірми, професійні училища соціальної реабілітації, ПТНЗ, що є структурними підрозділами ВНЗ, навчальні центри при установах виконання покарань.

- територіальна та фінансова доступність здобуття усіх видів професійної освіти, у т. ч. збереження вагомої державної підтримки професійно-технічної та вищої освіти, значне розширення можливостей здобуття бажаної професії на контрактній формі навчання;
- наслідки дії «демографічних хвиль».

Динаміка чисельності студентського контингенту (додаток 3.2) та динаміка «наповнюваності» навчальних закладів професійної освіти (додаток 3.3) наочно ілюструє еволюцію «елітної» вищої освіти у «масову». При цьому у період незалежності спостерігаються ознаки інерційності державного регулювання саме у сфері вищої освіти, насамперед через її стрімку комерціалізацію. Як видно з додатка 3.3, у ПТНЗ⁵⁸ та ВНЗ І–ІІ рівнів акредитації усереднені показники «кількості учнів/студентів на один заклад» є доволі стабільними (проте мережа цих закладів та чисельність їх учнівських/студентських контингентів постійно змінюється). Що стосується динаміки «наповнюваності» ВНЗ III–IV рівнів акредитації, то цей параметр взагалі не відстежують на державному рівні. Тому задля ефективного використання потенціалу вищої освіти кількісні параметри мережі ВНЗ III–IV рівнів акредитації (додаток 3.1) повинні узгоджуватися із загальною чисельністю студентів у них (додаток 3.2), зокрема через регулювання пропозиції освітніх послуг (ліцензованого обсягу набору студентів), обґрунтовану оптимізацію мережі вищої освіти із застосуванням механізмів «зовнішнього» регламенту (ліцензування та акредитації).

Попри значущість багатьох кардинальних змін, що вже відбулися у сфері вітчизняної освіти, чимало векторів її подальшого розвитку ще тільки починають «викристалізовуватися», але їх слід враховувати при проведенні державної освітньої політики. Передусім це: специфіка перебігу демографічних перетворень в Україні та, відповідно, зміни у чисельності контингентів учнів і студентів, населення працездатного віку; «оформлення» контурів галузевих, локальних і регіональних ринків праці й особливості відтворення освітньо-професійних структур населення; трансформація якості життя та структурно-функціональні перетворення галузей соціальної інфраструктури; інтеграція вітчизняної системи освіти у міжнародне освітнє середовище й необхідність покращення якості професійної підготовки. Найскладнішою управлінською проблемою на сьогодні залишається побудова ефективного механізму взаємодії професійної освіти та ринку праці, адже держава залишила за собою функцію щодо формування та реалізації централізованого замовлення на підготовку фахівців та перепідготовку кадрів.

⁵⁸ ПТНЗ II–III атестаційних рівнів.

Отже, трансформація функцій і моделей державного управління професійною освітою зумовлена усією логікою поступального розвитку суспільства. Хоча принципи й механізми державної освітньої політики змінювалися під комплексним впливом історичних, суспільно-політичних та соціально-економічних чинників, роль держави у подальшому становленні професійної освіти залишатиметься досить вагомою. Основними перевагами державного регулювання у сфері освіти є: системність, концептуальність, правова забезпеченість, ресурсна й соціальна підтримка, координація та контрольованість управлінських заходів. Новими системоутворюючими принципами управління професійною освітою повинні стати: децентралізація, демократизація, соціальне партнерство, міжсекторальна взаємодія, модифікація прогностичних функцій, обґрунтованість цілепокладання, відповідальність перед суб'єктами управління та суспільством загалом. Система професійної освіти має бути зорієнтована на сьогоденні й перспективні потреби людини, суспільства, роботодавців, місцевих громад та державного управління.

3.5. Професійна орієнтація та професійний розвиток населення

Розвиток системи професійної орієнтації. Професійна орієнтація населення є одним з ключових елементів системи управління ринком праці, засобом його гармонізації та розширення можливостей розвитку трудового потенціалу кожного члена суспільства.

Процес зародження та становлення професійної орієнтації як окремої системи в Україні розпочався на початку XX ст. у рамках тогочасної політики Радянського Союзу у цій сфері. Започатковано було систему професійної орієнтації у 1921 р., коли при Центральному інституті праці відкрили лабораторію, що досліджувала проблеми професійної орієнтації. В той же час на території Української радянської республіки на базі Всеукраїнського інституту праці (м. Харків) було організовано відділ проблем профорієнтації, фахівці якого займалися дослідженнями особливостей професійного самовизначення та сучасних методів професійно-психологічної діагностики [9, с. 13].

У травні 1924 р. в СРСР було організовано першу Лабораторію профконсультацій при Ленінградському інституті вивчення мозку, а пізніше, у квітні 1927 р., відкрито перше Бюро профконсультацій. Усе це стало поштовхом для відкриття у 1928 р. ідентичних установ у Києві та Одесі [9, с. 13]. Головною функцією профконсультаційних бюро був професійний відбір підлітків, які вступали до шкіл фабрично-заводського учнівства, а також організація навчання та працевлаштування окремих груп підліт-

ків, які мали певні фізичні або психологічні відхилення. Стрімке становлення професійного консультування зумовило розвиток у країні системи професійної підготовки фахівців з професійної консультації та діагностики, підготовку яких розпочали здійснювати у рамках вищої педагогічної освіти.

На початку 1930-х років швидкими темпами стала розвиватися професійна орієнтація в рамках загальноосвітніх шкіл. Тогочасна система професійної орієнтації в школах діяла досить відокремлено від загальної системи навчання, заняття з профорієнтації проводили спеціальні педагоги (педологи), які комплексно досліджували рівень психологічного та розумового розвитку дітей протягом їх навчання. Результати професійної діагностики учнів шкіл мали, у більшості випадків, директивний характер та зобов'язували підлітків продовжувати своє навчання за найбільш прийнятною професією.

У 1936 р., у зв'язку з появою постанови ЦК ВКП(б) «Про педологічні перекурчення в системі наркомпросів», було ліквідовано практично всю наявну до того систему професійного консультування в країні та мережу профконсультаційних бюро [9, с. 15; 86]. Наступний 1937 р. знаменувався загалом припиненням викладання трудового навчання в школах. Отже, система професійної орієнтації фактично припинила своє існування у СРСР. Причиною згорання проєктів професійного визначення та діагностики населення стало рішення уряду щодо згубного впливу діяльності педологів на підростаюче покоління, який сприяє розшаруванню населення, а також антинауковість та буржуазність діяльності щодо професійної, розумової та психічної діагностики дітей.

Відродження професійної орієнтації в Україні розпочалося лише в 1960-х роках. Саме тоді на базі НДІ психології (м. Київ) було організовано лабораторію профорієнтації [87]. Але у зв'язку з браком кваліфікованих фахівців у сфері професійної діагностики та відсутністю ідеологічного підґрунтя використання наукових підходів у професійному визначенні молоді, система професійної орієнтації розвивалась повільними темпами. Однак у цей період набуває поширення така складова системи професійної орієнтації, як професійна агітація, що пропагувала найбільш популярні, престижні та затребувані в економіці на той час професії, закликаючи здобувати освіту металурга, шахтаря, фермера чи будівельника. Створювались професійно орієнтовані фільми та телепрограми, проводилась активна політика пропаганди робітничих професій та ролі робітничого класу в суспільстві.

«Повторне» відродження системи професійної орієнтації відбулось у 1980-х роках. Саме тоді майже у кожному регіоні України було створено регіональні центри професійної орієнтації молоді, а також пункти проф-

консультацій у містах та районних центрах. Професійна орієнтація стала одним з пріоритетних завдань у рамках розвитку шкільної та професійної освіти. Було розпочато активну підготовку профконсультантів на базі Держкомпраці. Особливістю цього періоду розвитку професійної орієнтації була її комплексність та всеохопленість; виокремились такі складові профорієнтації, як професійна просвіта, професійна психодіагностика, професійний відбір, професійна адаптація та професійне виховання.

Найбільше уваги у 1980-х роках приділялось проведенню професійної орієнтації у школах. На базі кожної школи організовували профорієнтаційні ради, до складу яких входили як педагогічні працівники, так і представники базових підприємств та батьківської ради. Головними завданнями діяльності ради було планування та організація загальношкільних і міжкласних заходів з профорієнтації, збирання, узагальнення та поширення передового досвіду профорієнтаційної роботи [21, с. 14]. Серед тогочасних методів професійної орієнтації у школах можна виокремити: проведення постійних екскурсій на підприємства регіону, організацію зустрічей з представниками окремих професій, викладання курсу «Основи виробництва. Вибір професії», активне впровадження в процес навчання навчально-виробничих комбінатів, у рамках яких учні старших класів отримували ази певних робітничих професій, мали змогу спробувати свої сили в різних сферах професійної діяльності, що сприяло більш відповідальному підходу до обрання своєї професії у майбутньому. Приділяли увагу й професійній психодіагностиці учнів (у рамках забезпечення розвитку наявних у них здібностей та подальшого професійного самовизначення).

Однією з особливостей цього етапу розвитку системи професійної орієнтації було виникнення такої її складової, як професійна адаптація, що являє собою процес адаптації молодой людини до виробництва, нового соціального оточення, умов праці та конкуренції [21, с. 10]. Саме професійна адаптація, а точніше її швидкість, стала певним індикатором ефективності проведених до того профорієнтаційних заходів. У рамках реалізації цієї складової на підприємствах почала розвиватися система наставництва, що давало змогу молодим працівникам швидше пристосуватися до виробничого середовища.

Слід зазначити, що головним досягненням системи професійної орієнтації того часу є її комплексність, що відображалася не тільки у змістовному плані її реалізації, а й забезпеченні охоплення усіх етапів розвитку та становлення особистості — від початку її загального навчання в школі до безпосередньої професійної адаптації на виробництві.

З моменту проголошення незалежності України професійна орієнтація молоді відійшла на другий план, що спричинило загострення проблем структурного дисбалансу на ринку праці, підвищення рівня безро-

біття серед молоді, яка отримувала неактуальні на ринку праці професії, а також зневіреності та незадоволеності більшості молоді отриманою професією. Створені до того центри професійної орієнтації припинили своє існування, а основну функцію професійної орієнтації було перекладено згодом на центри зайнятості. Метою діяльності центрів стало проведення професійної переорієнтації безробітного населення та організація окремих агітаційних заходів з пропаганди непрестижних у молоді робітничих професій. Зв'язок між школами та підприємствами було поступово втрачено, причиною цього стало ослаблення координації та співробітництва між керівниками підприємств та освітніми закладами. Система професійної діагностики майже зникла, а пізніше перейшла до приватної сфери як окрема послуга, яку надають спеціалізовані організації. Таким чином, збудований до того цілісний механізм професійної орієнтації населення було практично зруйновано, а його окремі функціональні складові або зникли, або були трансформовані в окремі сфери діяльності (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Еволюція розвитку системи професійної орієнтації в Україні

Межі етапу	Характерні риси етапу
1 етап 1924–1936 рр.	- визнання проблем професійного визначення як предмета наукових досліджень; - створення перших установ з професійного консультування молоді; - активний розвиток професійної діагностики, розробка та поглиблення технік професійної діагностики особистості; - паралельне функціонування загальної підготовки учнів та їх психологічної і професійної діагностики в рамках системи шкільної освіти; - директивність процесу професійного самовизначення
2 етап 1936–1959 рр.	- ліквідація наявної до того мережі профконсультаційних бюро; - заборона професійної орієнтації як виду діяльності; - визнання діяльності з професійної діагностики як антинаукової та ворожої
3 етап 1960–1980 рр.	- професійна орієнтація стає дозволеним видом діяльності; - відновлення наукових лабораторій з дослідження проблем професійної орієнтації та професійного самовизначення; - розквіт професійної агітації як ключової складової системи професійної орієнтації

Межі етапу	Характерні риси етапу
4 етап 1980–1990 рр.	- професійна орієнтація розглядається як комплексна система та є одним з ключових елементів виховання та навчання школярів; - масове поширення професійної орієнтації у школах; - розвиток нових форм профорієнтаційної роботи (професійної адаптації, професійного виховання, професійної просвіти); - тісна взаємодія освіти та виробничого середовища в системі професійної орієнтації
5 етап з 1990 р. по теперішній час	- роздрібнення наявної системи професійної орієнтації; - перехід окремих функцій з професійної орієнтації населення до повноважень Державного центру зайнятості; - звуження діяльності в сфері професійної орієнтації до професійної переорієнтації з окремими елементами надання професійної інформації населенню; - комерціалізація окремих профорієнтаційних послуг (професійної діагностики); - фактичний занепад системи професійної орієнтації у зв'язку з відсутністю економічних ресурсів; - нерозвиненість системи соціального партнерства у сфері професійної орієнтації

Джерело: складено авторами.

Підготовка робітничих кадрів на виробництві. Як зазначалося вище, підвалини професійної освіти в Україні було закладено ще у Київській Русі; традиції професійної підготовки молоді продовжилися у діяльності ремісничих цехів українського середньовіччя, коли досить розвинутою була система індивідуального учнівства. Варто згадати й про професійну підготовку населення за часів розквіту «козацького суспільства», коли поширення технічних знань, створення ремісничих шкіл, технічних училищ, курсів і товариств стало предметом опіки земств [30]. У Російській імперії основна маса робітників формувалася у промисловості шляхом багаторічної практики безпосередньо на виробництві (практика «учнівства») і лише незначна частина — у нижчих технічних та ремісницьких училищах.

Зі створенням СРСР практика «учнівства» зберігалася і надалі, однак процес виробничого навчання поступово трансформувався у комплексну програму професійної підготовки робітників, а система їх підготовки ставала дедалі централізованішою⁵⁹.

⁵⁹ Згодом саме централізація (в різних варіаціях) визначала розвиток системи підготовки робітничих кадрів у СРСР практично до кінця 1980-х років.

З 1920 р. починає діяти декрет В. Леніна «Про навчальну професійно-технічну повинність», який з метою задоволення гострої потреби в кваліфікованій робочій силі вводив обов'язкову професійно-технічну освіту для всіх робітників у віці 18–40 років. З 1922 р. на базі підприємств створюють школи фабрично-заводського учнівства (далі – ФЗУ), покликані об'єднати практичне навчання за професією з теоретичною освітою⁶⁰ та суспільно-політичним вихованням [45]. На той час школи ФЗУ стали основною формою робітничої освіти (вставка 3.7), вони мали забезпечувати підприємства висококваліфікованими кадрами (до того ж, з високим рівнем сформованості загальнокультурних, загальнонаукових, загальнотехнічних і спеціальних знань, умінь і навичок). Школи ФЗУ проводили практичну підготовку за широким колом суміжних професій, однак з 1927 р. обсяги підготовки за суміжними професіями було суттєво скорочено.

Вставка 3.7. *Уроки першої п'ятирічки у СРСР значно збільшилися мережа шкіл ФЗУ та виробничо-технічних шкіл типу ФЗУ, а також чисельність учнів в них. Якщо у 1923–1924 н. р. таких шкіл було всього 43, то у 1925–1926 н. р. налічувалося вже 2276 од. (з кількістю учнів 228,3 тис. осіб), а у 1932–1933 н. р. – 3900 (958,9 тис. осіб відповідно). Особливо швидкими темпами зростала підготовка кваліфікованих робітників для важкої промисловості: у 1930 р. в школах ФЗУ Наркомтяжпрому навчалася 42351 особа, а на початку 1932 р. – вже 333251 особа, тобто у 8 разів більше [111].*

Паралельно з навчанням у школах ФЗУ, виробничі колективи забезпечували підприємства робітниками низької і середньої кваліфікації, підготовка яких проводилась в умовах майстерень, що існували при підприємствах і виконували їхні замовлення, а наприкінці 1920-х років – в установах, створених безпосередньо в структурі підприємств [2]. Отже, система підготовки робітничих кадрів у 1930-ті роки мала двоїстий характер – навчання в школах ФЗУ та у виробничих колективах.

Треба зазначити, що рівень кваліфікації зайнятих на виробництві залишався доволі низьким, тому з 1930-х років для робітників вводився обов'язковий технічний мінімум знань (навчання здійснювалося на організованих курсах технічного мінімуму [45]). В практику того часу стали впроваджуватися й виробничі курси, на яких використовували методику, розроблену Центральним інститутом праці (далі – ЦІП). На

⁶⁰ Навчання тривало 4 роки, навчальний план містив багато загальноосвітніх предметів.

виробничих курсах, що створювалися у структурі промислових підприємств, підготовка робітничих кадрів здійснювалася в стислі терміни за рахунок упровадження і використання інноваційного методу «трудова настанова» — системи трудових прийомів, що доводяться до автоматизму і об'єднуються у трудові операції, які покроково описувалися в інструкційних картах. Метод трудових настанов ґрунтувався на таких принципах, як: створення квазіпрофесійного навчального середовища, простота кожної вправи, покрокове формування комплексних навичок через прості вправи, детальне вивчення виробничого процесу з метою раціоналізації прийомів праці, використання методів навчання, що формують універсальні навички. Результати досліджень ЦІП згодом було реалізовано і в школах ФЗУ.

У 1931 р. була спроба уніфікації підготовки робітників безпосередньо на виробництві: вводилися виробничо-політехнічні курси тривалістю 5–10 місяців, що надавали масову виробничу кваліфікацію та загальну освіту у обсягах початкової школи; створювалися робітничі технічні школи, які протягом 2,5 років готували робітників середньої і вищої кваліфікації та надавали їм загальну освіту в обсягах семирічного навчання. Однак така система не спромоглася забезпечити якісного поєднання професійної та загальної освіти, що призвело до реорганізації цих видів підготовки у 6–10-місячні виробничо-технічні курси.

З початку 1940-х років у СРСР створюють систему трудових резервів (вставка 3.8). Підготовка проводилася переважно на робочих місцях, формувалася система наставництва. Теоретичне навчання мало характер інструктажу на робочому місці. Терміни навчання були гранично стислі (наприклад, засвоювали від однієї до трьох операцій, які і виконували протягом певного часу, закріплюючи сформовані вміння і доводячи їх до автоматизму). Можна вважати, що відбувся перехід до децентралізації підготовки робітників, яку вели безпосередньо на робочому місці під керівництвом досвідчених робітників-наставників, що неминуче зумовлювало вузьку спеціалізацію підготовлених робітників. Однак необхідність саме такої системи трудових резервів була обумовлена потребами введення в дію евакуйованих підприємств в умовах гострої нестачі робочої сили упродовж Великої Вітчизняної війни.

Вставка 3.8. Відповідно до Наказу Президії Верховної Ради СРСР від 02.10.1940 р. «Про державні трудові резерви СРСР» [53] створювались такі типи навчальних закладів:

1) ремісничі училища з дворічним терміном навчання для підготовки кваліфікованих робітників (металістів, металургів, хіміків, гірників, нафтовиків, робітників для морського і річкового транспорту, підприємств зв'язку);

2) залізничні училища з дворічним терміном навчання для підготовки: помічників машиністів, слюсарів з ремонту паровозів і вагонів, казанярів, бригадирів з ремонту колії та інших робітників складних професій залізничного транспорту;

3) школи фабрично-заводського навчання з шестимісячним терміном навчання для підготовки робітників масових професій (в першу чергу для вугільної, гірничорудної, металургійної, нафтової промисловості та будівництва).

У післявоєнні роки, задля підвищення якості професійно-технічної освіти, систему трудових резервів реформують: розширено мережу її закладів, проведено їх додаткову спеціалізацію, збільшено терміни навчання. У 1954 р. Рада Міністрів СРСР прийняла постанову «Про організацію виробничо-технічної підготовки молоді, яка закінчила середню школу, для роботи на виробництві» [54], що обумовило створення в системі трудових резервів технічних училищ. Саме скорочення питомої ваги короткострокової підготовки, а також істотне підвищення загальноосвітнього рівня молоді, яка вступала до училищ у 1950–1960-х роках, сприяло покращенню якості професійної підготовки робітничих кадрів [2]. Таким чином, розвиток системи трудових резервів продовжувався, з'являлися численні училища трудових резервів при підприємствах (які переросли згодом у технічні училища), зміцнювалися зв'язки між системами загальної та професійної освіти.

Автори робіт, присвячених проблемам удосконалення навчання робітників, вважають, що реорганізація системи робітничої освіти, яка відбулася згодом, в 1960–1970-х роках, та одним із напрямів якої стала централізація системи підготовки робітничих кадрів, мала позитивні наслідки для планової економіки. Так, на початку 1960-х років всі типи професійних училищ та шкіл системи трудових резервів, а також переважна більшість відомих стаціонарних навчальних закладів з підготовки робітничих кадрів були перетворені у професійно-технічні училища на базі восьмирічної загальноосвітньої школи. На державному рівні було розроблено єдині навчальні плани і програми з навчальних дисциплін, введено обов'язкову загальну середню освіту в середніх професійно-технічних училищах [85]; заклади централізовано забезпечувалися необхідним матеріально-технічним оснащенням, впроваджувалися інноваційні методики навчання тощо⁶¹.

Також у системі народної освіти було створено вечірні (змінні) професійно-технічні училища, які здійснювали підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників без відриву від виробництва [45].

⁶¹ Слід зауважити, що основну масу навчальної літератури для підготовки робітничих кадрів було видано в середині 1970-х – початку 1980-х років.

Окремою ланкою системи навчання робітників залишалася їх підготовка безпосередньо на підприємствах. З 1960-х років підготовку нових робітників на підприємствах та в організаціях здійснювали шляхом: індивідуального навчання; бригадного навчання; організації курсів без відриву та з відривом від виробництва; навчання в учбово-курсних комбінатах та учбових пунктах [102]. Основною метою підготовки робітничих кадрів на підприємствах було проголошено підвищення культурно-технічного рівня робітників, обумовлене автоматизацією і механізацією виробництва. Розробляються і впроваджуються в практику навчання школи з вивчення прогресивних прийомів і методів праці, виробничо-технічні курси, курси бригадирів, навчально-курсні комбінати, створюються відділи технічного навчання в структурі кадрових служб підприємств.

З 1984 р. впроваджується реформа системи професійно-технічної освіти: замість раніше існуючих чотирьох типів навчальних закладів професійно-технічної освіти (середнє профтехучилище, технічне училище, профтехучилище масових професій, вечірнє профтехучилище) вводили єдиний тип навчального закладу: середнє профтехучилище із відповідними відділеннями за професіями, строками навчання (залежно від рівня освіти абітурієнтів) [8, с. 131–132]. Дані навчальні заклади закріплювалися за базовими підприємствами, які мали надавати можливість учням проходити на їх базі виробничу практику та в подальшому працевлаштовувати.

Однак соціально-економічні зміни наприкінці 1980-х – початку 1990-х років призвели до невизначеності міри відповідальності держави і підприємств за стабільне функціонування і розвиток штучно централізованої системи підготовки робітничих кадрів, що, в свою чергу, призвело до її дестабілізації, до відриву навчального процесу від умов реального виробництва і загальної стагнації [111]. Більшість навчальних закладів були не в змозі відтворити реальні виробничі умови, не встигали відповідати новітнім технологіям і, отже, не змогли забезпечити підготовку робітничих кадрів необхідними професійно-кваліфікаційними характеристиками. Підготовка робітників у централізованій системі професійно-технічних училищ велася, в основному, з орієнтацією не так на потреби конкретних підприємств, як «на випуск», при цьому уніфіковані навчальні плани не відбивали специфіку діяльності підприємств в умовах ринкової економіки.

Таким чином, в Українській РСР паралельно функціонували дві системи навчання робітників новим професіям: безпосередньо на виробництві та у централізованій мережі навчальних закладів професійно-технічної освіти. Як видно з рис. 3.1, до 1980 р. одночасно зростали обсяги підготовки в обох системах. Упродовж 1985–1989 рр. обсяги підготовки робітничих кадрів на виробництві почали скорочуватися, однак переваж-

на більшість робітників проходила підготовку саме у рамках цієї системи: у середньому на 1 робітника, підготовленого у мережі професійно-технічної освіти, припадало 3 робітники, підготовлених безпосередньо на виробництві.



Рис. 3.1. Підготовка робітників в Українській РСР, тис. осіб

Джерела: розраховано за даними [41, с. 369, 371; 42, с. 224–226; 49, с. 251; 50, с. 66, 69].

На підприємствах, в установах і організаціях також проводили підготовку службовців, але її обсяги були незначними та постійно зменшувалися: у 1965 р. — 7,8% від усіх навчених новим професіям, а у 1989 р. — вже лише 0,9% [41, с. 371; 50, с. 69].

У процесі використання робочої сили підвищення кваліфікації слугує одним із інструментів відновлення трудового потенціалу та розвитку працівників. За радянської доби підвищення кваліфікації керівників, спеціалістів та службовців здійснювалося через мережу науково-дослідних інститутів та конструкторських бюро, у ВНЗ, а також в інститутах (факультетах) підвищення кваліфікації. Щодо наукових співробітників, то вони мали можливість стажуватися у різноманітних організаціях або проходити підготовку на курсах підвищення кваліфікації. Для робітників організовували виробничо-технічні курси, школи із вивчення прогресивних методів праці тощо.

Протягом 1965–1985 рр. простежується тенденція до зростання рівнів охоплення робітників та службовців заходами із підвищення кваліфікації (1965 р. — 13,5% робітників та 10,3% службовців, 1985 р. — відповідно 38,7% та 30,3%), яка згодом дещо уповільнюється (рис. 3.2).

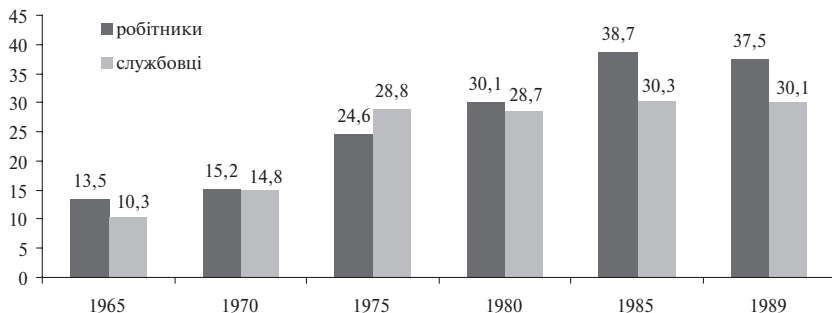


Рис. 3.2. Охоплення робітників та службовців* підвищенням кваліфікації в Українській РСР, %**

Примітки: * без урахування працівників колгоспів; ** на підприємствах, в установах і організаціях.

Джерело: розраховано за даними [41, с. 369, 371; 42, с. 224–226; 49, с. 251; 50, с. 69].

Варто також зазначити, що рівні охоплення навчанням із підвищення кваліфікації робітників в Українській РСР були дещо вищими за середні по СРСР. Так, у 1965 р. у СРСР цей показник становив в середньому 10,8% (в УРСР – 13,5%), у 1985 р. – 36,7% (відповідно 38,7%) [47, с. 393, 399, 404].

За роки незалежності в Україні розроблено низку нормативно-правових документів, що регламентують функціонування системи професійної підготовки кадрів на виробництві. Серед останніх слід зазначити:

- Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI «Про професійний розвиток працівників»;
- наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 26.03.2001 р. № 127/151 «Про затвердження Положення про професійне навчання кадрів на виробництві»;
- наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 09.04.2002 р. № 187/243 «Про впровадження відкритого професійно-технічного навчання на основі модульної технології»;
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 886-р «Про схвалення плану заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах»;
- наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 19.02.2008 р. № 108 «Про розробку державних стандартів про-

фесійно-технічної освіти з конкретних професій відповідно до компетенцій».

Для професійного навчання кадрів на виробництві нині застосовують такі його види [65]:

- первинна професійна підготовка робітників;
- перепідготовка робітників;
- підвищення кваліфікації робітників;
- перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації, стажування керівників, професіоналів та фахівців.

В цілому обсяги підготовлених впродовж 2002–2012 рр. у ПТНЗ робітничих кадрів перевищували обсяги навчання робітників новим професіям на виробництві (рис. 3.3). Така ситуація з підготовкою кваліфікованих робітників у сучасній Україні кардинально відрізняється від тенденцій, які були характерними для розвитку країни у 1965–1989 рр. (див. рис. 3.1).



Рис. 3.3. Підготовка робітничих кадрів в Україні, тис. осіб

Джерело: розраховано за даними статистичних щорічників «Праця України» за відповідні роки та [106, с. 207].

Протягом 2002–2012 рр. найбільша частка осіб (у 2012 р. – 74,3%) пройшли навчання новим професіям саме на виробництві [78, с. 84]. Таке виробниче навчання забезпечує рівень професійної компетентності нових працівників, що найбільш повно відповідає вимогам робочого місця та очікуванням роботодавців. При цьому обсяги підвищення кваліфікації на підприємствах, в установах, організаціях мають сталу тенденцію до зниження (рис. 3.4).

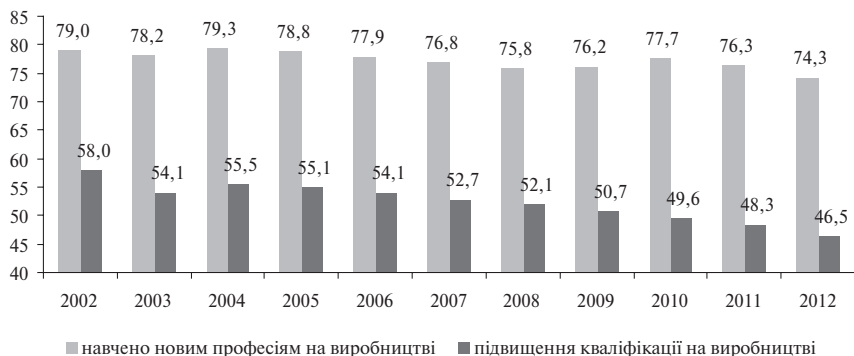


Рис. 3.4. Обсяги підготовки та підвищення кваліфікації на виробництві, %*

Примітка: * у відсотках до загальної кількості працівників, які навчені новим професіям, та у відсотках до загальної чисельності працівників, які підвищили кваліфікацію.

Джерело: побудовано за даними статистичних щорічників «Праця України» за відповідні роки.

Відомо, що з утвердженням концепції «навчання впродовж життя» прийшло розуміння необхідності забезпечення безперервності освіти та особливого значення виробничого навчання у цьому процесі. Відповідно, серед усіх суб'єктів професійної підготовки центральна роль повинна належати сучасній виробничій базі діючих підприємств. Здійснення професійного навчання в умовах підприємства забезпечує максимально повне задоволення вимог виробництва підприємства у якості робочої сили та економіки в цілому.

Одним із напрямів успішної реалізації концепції безперервного навчання є також підвищення кваліфікації робітничих кадрів, що дає змогу підтримувати їх відповідну професійну компетентність. Рівень охоплення штатних працівників усіх професійних груп підвищенням кваліфікації у цілому по країні у 2012 р. становив 9,5%. На жаль, відсутність відповідних статистичних даних щодо структури підготовки кадрів за окремими професійними групами окремо на виробництві не дає змоги порівняти сучасний рівень охоплення підвищенням кваліфікації на підприємствах, в установах і організаціях з тим, що був у радянській Україні. Проте в цілому найбільша частка осіб, які пройшли підвищення кваліфікації у 2005–2012 рр. — це професіонали, фахівці. Представники робітничих професій за допомогою підвищення кваліфікації змогли підвищити свій розряд (9,0% робітників, що пройшли підвищення кваліфікації). Отже, у 2002 р. підвищили кваліфікацію 44,8% робітників, у 2005 р. — 43,0%, а у 2012 р. — 35,0% (рис. 3.5).

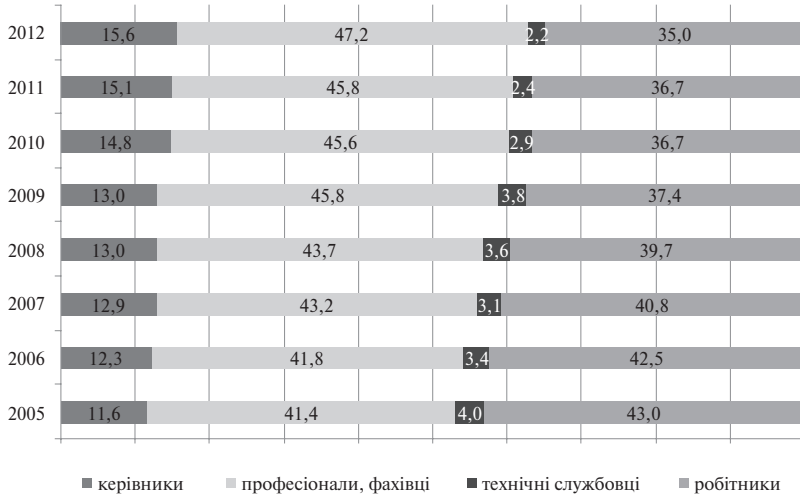


Рис. 3.5. Рівні охоплення підвищенням кваліфікації працівників за професійними групами в Україні, %

Джерело: побудовано за даними статистичних збірників «Праця України» за відповідні роки.

Сьогодні є ряд проблем, пов'язаних з організацією професійної підготовки кадрів на виробництві, які не дають можливості повною мірою використати її потенціал для розвитку навичок і вмінь працівників відповідно до вимог виробництва:

- недосконалість законодавчої бази щодо організації та проведення підготовки персоналу на підприємствах;
- низький рівень зацікавленості та інвестиційної активності роботодавців щодо професійного розвитку працівників;
- низький рівень зацікавленості робітничих кадрів у професійному навчанні та підготовці з власної ініціативи;
- недоліки навчально-методичного, організаційного та кадрового забезпечення професійної підготовки в умовах підприємств;
- відсутність єдиної системи професійних кваліфікацій та стандартів із професійної підготовки, що необхідні для забезпечення безперервної освіти;
- відсутність механізму визнання результатів неформального навчання;
- складність отримання ліцензії підприємствами на проведення підготовки та перепідготовки робітничих кадрів.

Професійна освіта не може розвиватися ізольовано від тих структур, для яких вона готує спеціалістів, підготовка кваліфікованих працівників у відриві від реального виробництва — неможлива. Саме тому серед перспектив розвитку виробничого навчання можна зазначити розвиток соціального діалогу, тобто налагодження співпраці між фахівцями, роботодавцями, навчальними закладами, органами влади. Це дасть змогу досягти максимально можливого узгодження параметрів підготовки робочої сили та вимог ринку праці, підвищити якість освіти і професійної підготовки та забезпечити належні умови участі всіх категорій населення у навчанні впродовж життя.

Соціальний діалог і ведення колективних переговорів на рівні підприємства, галузі чи на національному рівні є досить ефективними механізмами в створенні стимулів для інвестування у розвиток навичок і знань. Вони сприяють координації процесу підвищення кваліфікації та інтегрують цей процес у національну стратегію розвитку. З метою створення потенціалу для придбання знань і впровадження нововведень, та для застосування навичок і вмінь, необхідні високі рівні готовності до співпраці, зацікавленості та довіри.

Рекомендація Міжнародної організації праці від 17.06.2004 р. № 195 «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» визначає загальні обов'язки держави, роботодавців, громадян у сфері освіти та професійної підготовки. Держава несе відповідальність за освіту, професійне навчання до початку трудової діяльності, а також за професійне навчання та підготовку безробітного населення й осіб з особливими потребами. Соціальні партнери виконують важливу роль у забезпеченні подальшого професійного навчання і підготовки, зокрема на робочому місці та без відриву від виробництва. Фізичні особи мають використовувати можливості для здобуття освіти, отримання професійної підготовки та участі в навчанні впродовж життя. Відповідно, проблемі підвищення якості професійної підготовки на виробництві необхідно приділяти особливу увагу, оскільки це забезпечуватиме підвищення конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили.

Серед пріоритетних напрямів участі держави у забезпеченні трудових інтересів населення особлива роль відводиться розбудові Національної системи кваліфікацій, що передбачає створення відповідних інституційних механізмів та утвердження і впровадження процесів із забезпечення якості, оцінки та присудження кваліфікацій: створення галузевих рад для розробки професійних стандартів та галузевих рамок кваліфікацій; узгодження стандартів підготовки з професійними стандартами; впровадження механізму оцінки і підтвердження результатів неформального навчання; формування системи інститутів сертифікації кваліфікацій.

Пріоритетна роль належить державі й у питанні стимулювання інвестицій у професійний розвиток працівників з метою підвищення якості робочої сили та забезпечення її відповідності потребам економіки й вимогам роботодавців. В умовах обмеженого фінансування особливого значення набувають економічні інструменти, що дозволяють розширити фінансові можливості як роботодавців, так і фізичних осіб (учнів, слухачів). До таких інструментів відносять оподаткування та кредитування, напрямами використання яких у сучасних умовах можуть бути:

- 1) звільнення від оподаткування сум, витрачених роботодавцями на професійну освіту та підготовку своїх працівників, створення матеріальної бази для навчання на виробництві;
- 2) впровадження податкових пільг для роботодавців, які беруть на роботу випускників;
- 3) надання пільгових кредитів на створення матеріальної бази для навчання на виробництві та ін.

Нині посилюється роль освіти та професійної підготовки у забезпеченні високого рівня якості робочої сили в умовах інноваційних змін, які неминуче супроводжують світовий розвиток у зв'язку з нарощенням темпів НТП, посиленням процесів глобалізації та інформатизації в усіх сферах суспільного життя. Зростання значення інформації та подальший розвиток інформаційних технологій створюють умови для їх використання у сфері професійного розвитку працівників. Нові технології відкривають шлях до сучасного виду освіти, заснованого на розвитку системи викладання з використанням електронних засобів навчання, — «е-освіта». Даний термін охоплює широку палітру форм застосування технологій — від роботи на комп'ютерах в аудиторіях, до повністю дистанційного навчання. Віртуальна освіта передбачає індивідуальну роботу у поєднанні з гнучким процесом навчання і з більшою самостійністю у процесі здобуття знань. У світовій практиці успішно функціонують відкриті університети (open universities), що створюють можливості найбільш ефективного використання потенціалу е-освіти. Інструментом, що забезпечує можливості використання потенціалу електронної освіти та здійснення неформального навчання з метою поліпшення якості робочої сили є участь в онлайн-курсах, які в умовах інформаційної багатоманітності мають різне спрямування та мету.

Таким чином, невід'ємною складовою системи забезпечення безперервності освіти в Україні є також система неформального професійного навчання з метою розвитку знань, удосконалення вмінь, набуття нових компетенцій. Вектор розвитку освітньої системи в Україні має формуватися з урахуванням випереджаючих тенденцій розвитку ринку праці, з активною участю у цьому процесі й держави, й роботодавців.

Список використаних джерел до розділу 3

1. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Филатова Л.М., Николаенко Е.А.* Тенденции изменения общественного спроса на высшее образование в современной России // Вопросы образования. — 2012. — № 3. — С. 88–112 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid=252&z>
2. *Батышев С.Я.* Очерки истории профессионально-технического образования в СССР. — М. : Педагогика, 1981. — 351 с.
3. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. / Пер. с фр.; вступ. ст. и ред. Ю.Н. Афанасьева: в 3 т. — Том 1. Структуры повседневности: возможное и невозможное. — М. : Весь мир, 2006.
4. *Валетов Т.Я.* Фабричное законодательство в России до Октябрьской революции / Экономическая история. Обзорение. Вып. 13 (Труды исторического факультета МГУ: Вып. 39); под ред. Л.И. Бородкина. — М. : Изд-во МГУ, 2007. — 240 с.
5. Великий Жовтень і громадянська війна на Україні. Енциклопедичний довідник / Відповід. ред. І.Ф. Курас. — К. : Голов. ред. УРЕ. — 1987. — 632 с.
6. *Вишневская Н.Т.* Модели первичной профессиональной подготовки в современных экономиках // Вопросы образования. — 2010. — № 4. — С. 5–29 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid>
7. Воспроизводство населения и трудовых ресурсов / под общ. ред. Н.П. Федоренко; отв. ред. Т.В. Рябушкин. — М. : Наука, 1976. — 304 с.
8. Воспроизводство населения и трудовых ресурсов в условиях развитого социализма. Том 2: формирование и распределение трудовых ресурсов / И.Н. Назимов, Л.К. Бесчастный, В.К. Черняк и др. — К. : Наукова думка, 1985. — 280 с.
9. *Гудкова Е.В.* Основы профориентации и профессионального консультирования. — Челябинск : ЮУрГУ, 2004. — 85 с.
10. *Гунчак Т.* Україна: перша половина ХХ століття: Нариси політичної історії. — К. : Либідь, 1993. — 288 с.
11. *Дейвіс, Норман.* Європа: Історія / Пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. — К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. — С. 1296.
12. *Дементьев Е.М.* Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. Изд. 2-е. — М., 1897 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Dementev/index.html>
13. Динаміка потреби підприємств у працівниках за професійними групами у 1999–2012 рр. / Державна служба статистики України, 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
14. *Днепров Э.Д.* Кризис общего среднего образования в конце XIX в. (по материалам Особого совещания по делам дворянского сословия) // Вопросы образования. — 2008. — № 4. — С. 238–252 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx>
15. *Дорошенко Д.І.* Нарис історії України в 2-х томах. Том 1 (до половини XVII століття). — К. : Глобус, 1992. — 238 с.
16. *Дорошенко Д.І.* Нарис історії України в 2-х томах. Том 2 (від половини XVII століття). — К. : Глобус, 1992. — 349 с.

17. Достижения Советской власти за 40 лет в цифрах (Статистический сборник) / Государственное статистическое издательство. — М., 1957 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://istmat.info/files/uploads/17161/dostizhenie_ssr_za_40 лет_kultura.pdf
18. Дружилов С.А. Трагедия отечественной высшей школы в период после-революционной разрухи // Вопросы образования. — 2012. — № 3. — С. 241–287 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid=252&z>
19. Економіка праці та соціально-трудова відносини: підручник / [А.М. Колот, О.А. Грішнова, О.О. Герасименко та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Колота. — К.: КНЕУ, 2009. — 711 с.
20. Зайняте населення України. Кількість зайнятого населення та його розподіл за видами економічної діяльності за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року. — К.: Держстат України, 2004. — 642 с.
21. Захаров Н.Д. Профессиональная ориентация школьников. Учебное пособие / Н.Д. Захаров, В.Д. Симоненко. — М.: Просвещение, 1989. — 191 с.
22. Інформаційна довідка «Забезпечення якості у системі професійної освіти і навчання» / Міністерство освіти і науки України, 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/57/>
23. Каплина Г.А. Генезис и трансформация представлений о труде // Актуальные проблемы права: теория и практика: сб. науч. трудов. — Луганск, 2011. — № 19. — С. 63–70.
24. Кнорринг В.И. Теория и практика управления в СССР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.elitarium.ru/2007/07/13/teoriya_i_praktika_upravleniya_v_ssr.html
25. Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. — М.: Эксмо, 2009. — 360 с.
26. Краснящих П.Г. История высшего образования в Украине [Електронний ресурс]. — Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc...1/10kpgoye.htm
27. Крушельницька О.В. Проблеми та шляхи забезпечення промислових підприємств кадрами робітничих професій / О.В. Крушельницька, В.О. Ткачук / Проблема ефективного використання та професійно-технічної підготовки кадрів промислового сектору економіки України: Доповіді міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 листопада 2007 р.): У двох томах. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — Т. 2. — С. 18–27.
28. Ларин Ю. Частный капитал в СССР / Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. — М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. — С. 433–483.
29. Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е. — СПб., 1904 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Litvinov/index.htm>
30. Лікарчук І.Л. Проблеми підготовки робітничих кадрів в Україні (1920–1929 рр.). — К.: Інститут педагогіки і психології професійної освіти АПН України, 1996. — 206 с.

31. *Лікарчук І.Л.* Управління системами підготовки кваліфікованих робітників в Україні: педагогічний аспект (1888—1998 рр.): дис. д-ра пед. наук: 13.00.04. — К. : Інститут педагогіки і психології професійної освіти АПН України, 1999. — 475 с.
32. *Лукашевич Л.М.* Україна: історико-економічний огляд: Монографія. — К. : МАУП, 1997. — 208 с.
33. *Лукин В.Н., Мусиенко Т.В., Федорова Т.Н.* Развитие советской высшей школы (исторический и социокультурный аспекты) // Credo new. Официальный сайт журнала [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://credonew.ru/content/view/374/55/>
34. *Лушиников А.М., Лушиникова М.В.* Курс трудового права: Учебник. — В 2 т. — Т. 2: Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. — М. : Статут, 2009. — 1151 с.
35. *Любжин А.* Тупик коммунизма // Отечественные записки. — 2012. — № 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2012/4/tupik-kommunizma>
36. *Майборода С., Жабенко О.* Державна освітня політика України у повоєнні роки (1945—1950 рр.) // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — № 4. — 2001 р. — С. 187—195.
37. *Майков П.М.* Воспоминания. Петроградский мировой суд за пятьдесят лет. — С-Пт., 1916. — С. 1362—1366.
38. *Милов Л.* Великороссийский сеятель и особенности российского исторического процесса. — М. : РОССПЭН, 1998.
39. *Наливайко Д.* Очима Заходу: Рецепція України в Західній Європі XI—XIII ст. — К. : Основи, 1998. — 578 с.
40. Народне господарство Української РСР у 1922—1981 рр.: Стат. щорічник: До 60-річчя утворення СРСР / Відп. за випуск Б.А. Сівко. — К. : Техніка, 1982. — 383 с.
41. Народне господарство Української РСР у 1975 році: Стат. щорічник / ЦСУ УРСР; Відп. за вип. В.В. Самченко. — К. : Техніка, 1976. — 539 с.
42. Народне господарство Української РСР у 1979 році: Стат. щорічник / ЦСУ УРСР; Відп. за вип. Б.А. Сівко. — К. : Техніка, 1980. — 367 с.
43. Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Відп. за вип. В.В. Самченко. — К. : Техніка, 1990. — 463 с.
44. Народне господарство Української РСР у 1990 році: Стат. щорічник / Мінстат УРСР; Від. за вип. В.В. Самченко. — К. : Техніка, 1991. — 496 с.
45. Народное образование в СССР / под ред. М.А. Прокофьева и др. — М. : Просвещение, 1967.
46. Народное образование в СССР по данным текущих обследований на 1 января 1922, 1923 и 1924 гг. и краткий свод статистических данных за пятилетие 1921—1925 гг. Приложение. Народное образование в довоенное время 1914—1915 гг. / Труды Центрального Статистического Управления. — Том XXVIII. — вып. 1. — М., 1926. — С. 509—528 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://istmat.info/files/uploads/22102/obrazovanie_1921-25_vyp.1_1914-1915_gg.pdf

47. Народное хозяйство СССР 1922–1982 гг.: Юбилейный стат. ежегодник / ЦСУ СССР. — М. : Финансы и статистика, 1982. — 624 с.
48. Народное хозяйство Украинской ССР в 1980 году: Стат. ежегодник / Отв. за вып. Б.А. Сивко. — К. : Техніка, 1981.
49. Народное хозяйство Украинской ССР в 1985 году: Стат. ежегодник / ЦСУ УРСР; Отв. за вып. М.Т. Ковальчук. — К. : Техніка, 1986. — 399 с.
50. Народное хозяйство Украинской ССР в 1989 году: Стат. ежегодник / Госкомстат УССР; Отв. за вып. В.В. Самченко. — К. : Техніка, 1990. — 468 с.
51. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) України у 2011 році: Стат. бюл. / Держстат України; Відп. за вип. І.В. Калачова. — К., 2013. — 166 с.
52. *Ньюбергер Дж.* Власть слова: рабочие против хозяев в мировых судах / Рабочие и интеллигенция России в эпоху реформ и революций, 1861 г. — февраль 1917 г. / РАН. Отд-ние истории. Ин-т рос. истории. С.-Петербург. фил., Калифорнийский ун-т в Беркли (США) и др.; Редкол.: Потолов С.И. (отв. ред.) и др. — С.-Петербург, 1997.
53. О государственных трудовых резервах СССР: Указ Президиума ВС СССР от 02.10.1940 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://bestpravo.ru/sssr/gn-akty/c2a.htm>
54. Об организации производственно-технической подготовки молодежи, окончившей средние школы, для работы на производстве: Постановление Совмина СССР от 02.08.1954 г. № 1573 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://bestpravo.ru/sssr/yi-zakony/t8w.htm>
55. *Оспенников Ю.В.* Виды договора найма на Северо-Западе Руси в XII–XV веках // Актуальные проблемы правоведения. — 2005. — № 1.
56. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
57. Офіційний веб-сайт Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти [Електронний ресурс]. — Режим доступа: http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=59517&cat_id=56970
58. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mon.gov.ua/>
59. *Петти В.* Трактат о налогах и сборах / Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. — М. : МП «ЭКОНОМ», «КЛЮЧ», 1993. — С. 7–78.
60. *Петрова Т.П.* Ринок освітніх послуг і ринок праці: проблеми взаємозв'язку та взаємодії // Україна: аспекти праці. — 2006. — № 4. — С. 3–7.
61. *Пиликян К.Г.* Консультирование по профессиональной ориентации: вчера, сегодня, завтра // Инновационные проекты и программы в образовании. — 2009. — № 1.
62. *Пирожков С.И.* Трудовой потенциал в демографическом измерении / Пирожков С.И. / Вибрані наукові праці: У 2 т. — Т. 1 Демографічний і трудовий потенціал. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. — С. 370–584.

63. Пирожков С.І., Перковський А.Л. Екстремальні ситуації і демографічні катастрофи в Україні (1920–1930 рр.) / Пирожков С.І. / Вибрані наукові праці: У 2 т. — Т. 1. Демографічний і трудовий потенціал. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. — С. 714–730.
64. Показники виконання Державного бюджету України за 2011–2012 роки / Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/file/link/385194/file/DBU.pdf>
65. Положення про професійне навчання кадрів на виробництві: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 26.03.2001 р. № 127/151 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0315-01>
66. Праця України у 2000 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2001. — 396 с.
67. Праця України у 2001 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2002. — 405 с.
68. Праця України у 2002 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2003. — 413 с.
69. Праця України у 2003 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2004. — 389 с.
70. Праця України у 2004 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2005. — 368 с.
71. Праця України у 2005 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2006. — 352 с.
72. Праця України у 2006 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2007. — 335 с.
73. Праця України у 2007 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2008. — 400 с.
74. Праця України у 2008 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2009. — 345 с.
75. Праця України у 2009 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2010. — 335 с.
76. Праця України у 2010 році: Стат. зб. — К. : Державна служба статистики України, 2011. — 324 с.
77. Праця України у 2011 році: Стат. зб. — К. : Державна служба статистики України, 2012. — 343 с.
78. Праця України у 2012 році: Стат. зб. — К. : Державна служба статистики України, 2013. — 322 с.
79. Про впровадження відкритого професійно-технічного навчання на основі модульної технології: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 09.04.2002 р. № 187/243 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0398-02>
80. Про розробку державних стандартів професійно-технічної освіти з конкретних професій відповідно до компетенцій: Наказ МОНмолодьспорт України від 19.02.2008 р. № 108 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_bt/pg_gsgvsn.htm

81. Про схвалення плану заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 886-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/886-2007-p>

82. *Прокопенко Л.Л.* Становлення державного управління освітою в Україні: історико-теоретичний аспект [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/1/07.pdf>

83. *Прокофьева Е.Ю.* К проблеме управления профессиональным образованием с позиций социологии и педагогики // RELGA. — 2006. — № 16(138) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=1126&level1=main&level2=articles>

84. Профессиональное образование. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. — С.-Пб. : Брокгауз-Ефрон. 1890—1907. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/84198/

85. *Пузанов М., Терещенко Г.* Очерки истории профессионально-технического образования в Украинской ССР. — К. : Вища школа, 1980. — 232 с.

86. Радянська школа і педагогіка в період наступу соціалізму по всьому фронту і зміцнення соціалістичного суспільства (1931—1941) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://refs.co.ua/54335-Sovetskaya_shkola_i_pedagogika_v_period_nastupleniya_socializma_po_vsemu_frontu_i_uprocheniya_socialisticheskogo_obshestva_1931_1941.html

87. Развитие профориентации в России, СССР и Российской федерации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lib.nspu.ru/umk/e08b6cbeda2a73-93/t3/ch1.html>

88. *Реморенко И.М.* Переход к инновационной экономике: возможности и ограничения для системы образования // Вопросы образования. — 2011. — № 3. — С. 54—72 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid=252&z=1627>

89. *Рожков А.Н.* Профессиональное образование в России в XVII — первой половине XVIII в. (на примере подготовки медицинских служащих) // Вопросы образования. — 2007. — № 4. — С. 268—294 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx>

90. *Сапрыкин Д.Л.* Образовательный потенциал Российской Империи. — М. : ИИЕТ РАН, 2009. — 176 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.ihst.ru/files/saprykin/book-education-pote.pdf>

91. *Сафронов П.А.* «Чутко отразить все требования революции»: советский университет в 1920—1930-е годы // Вопросы образования. — 2010. — № 4. — С. 182—196 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid>

92. *Селецький А.* Періодизація розвитку систем професійної підготовки робітничих кадрів в Україні / Модернізація професійної освіти і навчання: проблеми, пошуки і перспективи: зб. наук. пр. / [редкол.: В.О. Радкевич (голова) та ін.]. — К. : Інститут професійно-технічної освіти НАПН України, 2011. — Вип. 1. — С. 247—262.

93. *Селецький А.В.* До історії розвитку систем робітничої підготовки в Україні / Теоретичні і прикладні проблеми психології: збірник наукових праць. — 2010. — № 1(24). — С. 42—48.

94. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народа / Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. — М. : МП «ЭКО-НОВ», «КЛЮЧ», 1993. — С. 79—396.
95. *Соколов А.В.* Долгосрочное прогнозирование тенденций развития образования методами Форсайта // Вопросы образования. — 2004. — № 3. — С. 66—76 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://vo.hse.ru/arhiv.aspx>
96. Социалистическое строительство в СССР (Статистический ежегодник: 1936) / ЦУНХУ ГОСПЛАНА СССР — В/О СОЮЗОРГУЧЕТ. — М., 1936 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://istmat.info/files/uploads/22115/socstroy_1936_kadry.pdf
97. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання [монографія] / За ред. Е.М. Лібанової. — К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАНУ. — Умань : Видавець «Сочинський», 2013. — 312 с.
98. Статистический справочник СССР за 1928 г. / Статистическое издательство ЦСУ СССР. — М., 1929 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://istmat.info/files/uploads/20228/stat_1928_7_5.pdf
99. Статистичний щорічник України за 2011 рік / Держстат України; За ред. О.Г.Осауленка. — К. : ТОВ «Август Трейд», 2012. — 560 с.
100. *Струмилин С.Г.* Проблемы экономики труда. — М. : Наука, 1982. — 472 с.
101. *Таль Л.С.* Трудовой договор. Цивилистическое исследование. — Ярославль, 1913.
102. Типовое положение о подготовке и повышении квалификации рабочих непосредственно на производстве: утв. Госкомтрудом СССР, Госпрофобром СССР, ВЦСПС от 18.10.1968 г. № 1573 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data03/tex15243.htm>
103. Трудовой договор: теория и практика / [Ткаченко С.В., Кудряшов А.В., Ткаченко В.В.]. — Самара, 2007.
104. *Туган-Барановський М.І.* Політична економія: Курс популярний. — К. : Наукова думка, 1994. — 264 с.
105. Украинская Советская Социалистическая Республика. — К. : Глав. ред. Украинской Советской Энциклопедии. — 1985. — 516 с.
106. Україна у цифрах у 2012 році: Статистичний збірник. — К. : Державний комітет статистики України, 2013. — 248 с.
107. Учебные округа Российской империи [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
108. *Франко І.Я.* Борислав сміється. Воа constrictor: Повісті. — К. : Дніпро, 1981. — 397 с.
109. *Фрумин И.Д., Добрякова М.С.* Что заставляет меняться российские вузы: договор о невовлеченности // Вопросы образования. — 2012. — № 2. — С. 159—191 [Электронный ресурс]. — Режим доступа http://vo.hse.ru/arhiv.aspx?catid=252&z=-1722&t_no=1736&ob_no=1743
110. *Ханин Г.И.* Высшее образование и российское общество // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. — 2008. — № 8—9. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://econom.nsc.ru/eco/arhiv/ReadStatiy/2008_09/Hanin/

111. Ханин Г.И. Экономическая история России в новейшее время. Том 1: Экономика СССР в конце 1930-х – 1987 годы. – Новосибирск : Изд-во Новосибирского Государственного Технического Университета, 2008.

112. Харченко А.С. История становления профориентации в России / Современные педагогические исследования: экскурс в историю [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aspirantura-olimpiada.narod.ru/index/0-105>

113. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – С.-Петербург : Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – 858 с.

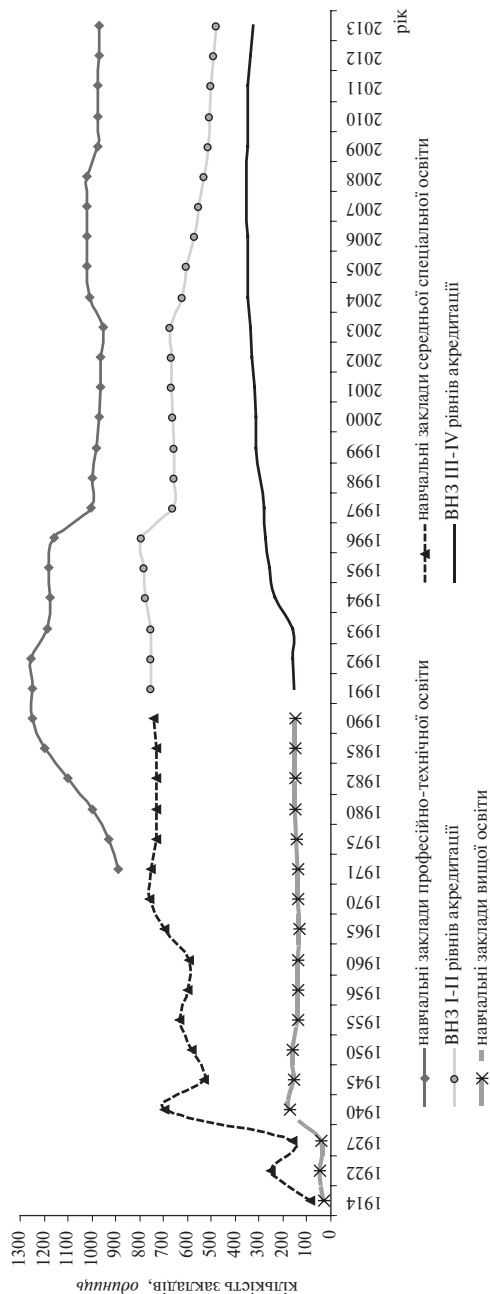
114. Employment and Social Developments in Europe 2011. European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012, 286 p.

115. Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth: NBER Working Paper No. 5398. Cambridge : National Bureau of Economic Research (December, 1995) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w5398>

116. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013.

ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Додаток 3.1

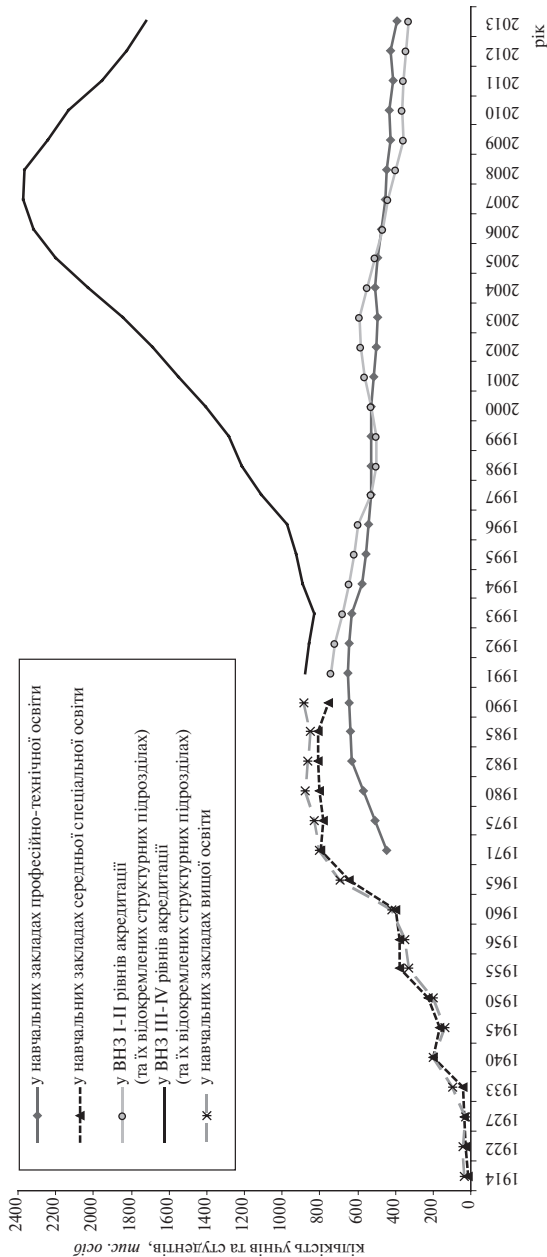


Примітки: 1) віднесення різних типів навчальних закладів до видів професійної підготовки населення за період 1914–1990 рр. – відповідно до групування, що міститься у збірниках органів державної статистики СРСР та УРСР; 2) неможливість коректних статистичних зіставлень різних типів закладів професійної підготовки до 1917 р. та початкової/нижчої професійної підготовки, що існували протягом 1917–1968 рр.; 3) за 1991–2013 рр. наведені дані щодо ПТНЗ II та III атестаційних рівнів; 4) додаткова інформація: у 1914 р. функціонувало 27 навчальних закладів вищої освіти, у 1922 р. – 48, у 1927 р. – 39 од.

Джерела: побудовано за даними [17, с. 297; 40, с. 242–323; 48, с. 322, 324; 96, с. 574–575; 98, с. 882–885] та Державної служби статистики України.

Кількість навчальних закладів професійної освіти в Україні, од.

Додаток 3.2

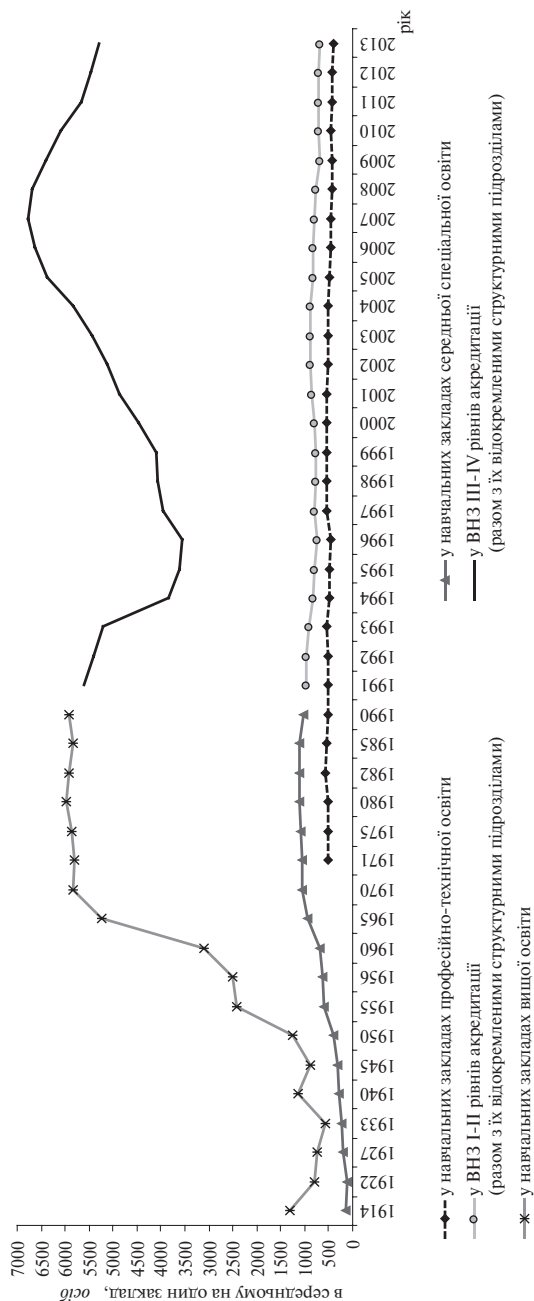


Примітки: 1) розподіл навчальних закладів за видами професійної підготовки — згідно з примітками до рисунку додатку 3.1; 2) по закладах вищої та середньої спеціальної професійної освіти протягом 1933–2013 рр. — з урахуванням студентів на денних, вечірніх та заочних відділеннях; 3) додаткова інформація: кількість студентів у закладах, що віднесені до вищої та середньої спеціальної професійної освіти, у 1914 р. становила, відповідно, 35,2 тис. осіб; у 1922 р. — 38,8 тис. та 30,2 тис.; у 1927 р. — 29,1 тис. та 31,2 тис.; за 1933 р. опубліковані дані лише по кількості студентів вищої освіти — 97,5 тис. осіб.

Джерела: побудовано за даними [17, с. 297; 40, с. 242–323; 48, с. 322, 324; 96, с. 574–575; 98, с. 882–885] та Державної служби статистики України.

Кількість учнів та студентів навчальних закладів професійної освіти в Україні, тис. осіб

Додаток 3.3



Примітки: 1) розподіл навчальних закладів, учнів/студентів за видами професійної підготовки – згідно з примітками до рисунків додатків 3.1–3.2; 2) додаткова інформація: кількість студентів на один навчальний заклад «середньої спеціальної» професійної освіти у 1914 р. – 142 особи; у 1922 р. – 120; у 1927 р. – 283; у 1940 р. – 283 особи.

Джерело: розрахунки автора за даними [17, с. 297; 40, с. 242–323; 48, с. 322, 324; 96, с. 574–575; 98, с. 882–885] та Державної служби статистики України.

Кількість учнів/студентів на один навчальний заклад (в середньому), осіб

РОЗДІЛ 4

РОЗПОДІЛ ТА ПЕРЕРОЗПОДІЛ СУСПІЛЬНОГО БЛАГА: ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ Й НАСЛІДКИ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА

4.1. Трансформація нерівності: від помірно розшарованого до егалітарного і сучасного поляризованого суспільства

Нерівність як соціально-економічна категорія. Сучасне трактування нерівності виходить за межі суто економічних параметрів – виокремлюється нерівність економічна, соціальна, політична і етнокультурна. Певні групи населення через обмеження своїх прав потерпають від окремих видів нерівності, але найбільш гострі прояви має їх комбінація. Нерівність за соціальним статусом, як правило, тісно пов'язана із нерівністю у доступі до економічних ресурсів, кредитів тощо. Водночас не можна ігнорувати того, що бідні верстви населення мають значно менше можливостей впливати на політиків у питаннях захисту своїх інтересів, ніж представники багатих прошарків, які не тільки вдало лобіюють свої інтереси у виконавчій і законодавчій владі, а й часто зрошуються з нею, формують олігархічно-корупційні зв'язки, контролюючи відповідні фінансові потоки. Саме внаслідок кумулятивного впливу – передусім впливу різноманітних обмежень – формуються такі вкрай негативні й загрозливі для національної безпеки явища, як відторгнення окремих груп населення від суспільного життя, поляризація та маргіналізація суспільства.

Оскільки сучасний світ практично викоринив кастові суспільства, первинним видом нерівності найчастіше є економічна нерівність, яка є не стільки наслідком, скільки чинником соціальної, культурної, політичної нерівності. Своєю чергою, найбільш очевидним і водночас звичним проявом економічної нерівності є нерівність за доходами, яка може спричиняти (і зазвичай спричиняє) нерівність у доступі до основних соціальних благ (якісного медичного обслуговування, якісної освіти, комфортного житла), до ресурсів (фінансових, зокрема кредитів, земельних тощо), до реалізації особами своїх основних прав загалом (права на здоров'я, життя, безпеку). Але водночас і сама нерівність за доходами є наслідком інших видів і проявів нерівності. Так, відсутність можливостей набуття якісної освіти прирікає дітей з бідних родин на бідкування в своєму вже дорослому житті, адже навіть в Україні, де значна частина населення з вищою освітою працює не за спеціальністю або на робочих місцях, що не потре-

бують високої кваліфікації, від 1999 р.⁶² спостерігається сталий прямий зв'язок між рівнем освіти і рівнем доходів. Повною мірою це стосується і нерівності за тривалістю життя — діти з бідних родин стикаються з вищим ризиком передчасної смерті або захворювання і мають нижчі шанси реалізації свого потенціалу. Зазвичай, люди з високими доходами живуть довше за бідних, і водночас гарне здоров'я є фундаментом належної економічної конкурентоспроможності.

Далеко не всі прояви нерівності можуть бути підтверджені і виміряні за допомогою статистичних даних, отриманих із суцільних або навіть вибірових спостережень. Іноді нерівність можна оцінити або взагалі тільки якісно окреслити виключно за допомогою експертів. Зокрема, це стосується проявів етнокультурної та політичної нерівності, виокремлення т. зв. добровільного відсторонення і розмежування наслідків державної політики, суспільних стереотипів і поведінки окремих індивідів (груп населення).

За статистичної оцінки ступеня нерівності завжди виключають крайні групи населення. Якщо використовується т. зв. квінтільний коефіцієнт, не враховують доходи 20% найбідніших і 20% найбагатших осіб, якщо децильний — відповідно 10%. Тому наявність нечисленного прошарку дуже заможних чи навпаки дуже бідних осіб (родин, домогосподарств) не впливає на загальні оцінки. І це пояснює феномен поляризованих суспільств з дуже нечисленими групами багатіїв — традиційно вживані показники нерівності виявляються цілком зіставними із суспільствами, в яких домінує середній клас (хоча і розшарований).

Безумовно, негативні наслідки викликають і мінімальна, і максимальна стратифікація — надто низький рівень розшарування спричиняє неминуче незадоволення верхніх страт, представники якихкладають у суспільний добробут (в широкому розумінні цього терміна) більше, ніж отримують (у вигляді доходів, привілеїв чи доступу до соціальних благ), а надмірна нерівність неминуче формує падіння суспільної довіри до влади, яка не в змозі запобігти відстороненню цілих груп населення від суспільного життя.

Глибока нерівність вкрай негативно впливає на можливості економічного зростання. Наслідком низького рівня життя часто стають хворобливість і низький рівень освіти, що, безперечно, знижує економічну активність відповідних груп населення, негативно впливає на сукупний трудовий потенціал країни, а, отже, спричиняє уповільнення темпів економічного зростання в цілому. І навпаки, підвищення доходів бідних

⁶² З 1999 р. Державна служба статистики України за сучасною міжнародною методологією щоквартально проводить обстеження умов життя 10 000 домогосподарств, що дає змогу проводити коректні динамічні порівняння.

верств населення спричиняє підвищення попиту на товари національного виробництва, тоді як представники заможних верств частіше орієнтуються на імпорт або взагалі купують значну частину одягу, взуття, техніки тощо за кордоном. Отже, саме зростання попиту з боку бідних верств найбільше стимулює розвиток національної економіки, що, своєю чергою, викликає зростання попиту на робочу силу. І нарешті, більш справедливий розподіл доходів є вагомим стимулом (і матеріальним, і психологічним) розширення участі всіх верств населення в економічному розвитку, тоді як посилення нерівності загрожує соціальною напруженістю і супротивом з боку тих, хто втратив надію на покращання власної долі⁶³. До речі, найчастіше така активна деструктивна поведінка характерна для освічених осіб. Отже, політика подолання нерівності сприяє підвищенню економіки в цілому [51].

Нерівність є чинником криміналізації суспільства, зокрема корупції, оскільки провокує втручання у політику і державне управління осіб з високими доходами [57, р. 24–25]. Значна концентрація ресурсів і доходів дає змогу спрямовувати певну їх частину на хабарі високопосадовцям і використовувати їхні можливості у власних економічних інтересах. Таке зрощування багатства з владою вочевидь не сприяє ані гармонійному розвитку суспільства, ані високим темпам економічного зростання, оскільки дає переваги окремим складовим економіки за рахунок інших. Преференції надаються через безпосереднє бюджетне фінансування⁶⁴ або через різноманітні податкові привілеї. У той або інший спосіб така несправедливість зумовлює економічні (а потім і соціальні) конфлікти, гострота яких прямо пропорційна ступеню нерівності⁶⁵. Наявність не будь-яких економічних переваг, а тих, що викликані кастовою приналежністю і поготів, суперечить принципам вільної конкуренції, істотно ускладнює доступ на ринок новим гравцям, змушує й їх вдаватися до протизаконних дій. Водночас така практика є надзвичайно потужним стимулом для правлячої еліти намагатися будь-що зберегти свої позиції.

Розбіжності в доходах і наданих окремим групам населення можливостях часто віддзеркалюють нерівність у сфері політичної влади. Вразливі верстви залишаються такими значною мірою через слабкий полі-

⁶³ Не всі прояви нерівності населення сприймає негативно. Високі доходи осіб, чий кваліфікація, сумлінність і внесок в економічний розвиток країни не викликають сумнівів, не дратують. Натомість переваги та привілеї тих, чия діяльність у масовій свідомості асоціюється з порушенням законодавства, неправовими і неетичними діями, є рушійною силою масового незадоволення.

⁶⁴ Вплив багатих верств на розподіл бюджетних коштів є окремим і практично неминучим проявом нерівності в країнах з низьким розвитком демократії і відсутністю належних структур громадянського суспільства.

⁶⁵ Див., наприклад, [50, 55].

тичний вплив на державні рішення, а він визначається передусім їхньою вразливістю. Таким чином, економічна нерівність є перешкодою для демократичних перетворень і чинником послаблення легітимності та корозії політичних інституцій.

Нерівність за доходами часто спричиняє макроекономічну нестабільність: значна нерівність населення є чинником бідності (особливо, визначеної за т. зв. відносним критерієм) і, відповідно, масштабного вторинного перерозподілу доходів через соціальні трансферти; масштабні соціальні трансферти обумовлюють високі бюджетні витрати, а отже, і бюджетний дефіцит⁶⁶; необхідність покриття бюджетного дефіциту проковує інфляцію. Інфляція значно сильніше впливає на рівень життя бідніших верств населення [23, с. 143], проковує посилення нерівності, вносячи її на новий виток спіралі. Коло замкнулось.

Нерівність існує в усіх без винятку суспільствах, починаючи від примітивних. Але прямий зв'язок між ступенем нерівності і складністю структури суспільства спостерігається лише до певного рівня розвитку останньої, і, наприклад, нерівність в аграрному суспільстві перевищує таку в індустріальному [53].

Історичні трансформації нерівності. Упродовж практично всього історичного періоду трансформації суспільної нерівності в Україні відповідали економічним, соціальним та політичним процесам і на загал не відрізнялись від тих, що спостерігались у більшості європейських країн.

Характеристику нерівності українського населення протягом більшої частини історії можна отримати за даними не стільки про доходи чи доступ до соціальних благ, скільки про соціальну стратифікацію, про частку серед українців землевласників, селян, кріпаків, військових, промисловців, найманих працівників — з одного боку, і про представництво українців у складі, наприклад, органів управління — з другого (див. вставки 4.1—4.7).

Вставка 4.1. Доба Київської Русі

Феодалному суспільству Київської Русі була притаманна глибока нерівність чи не в усіх сферах суспільного і приватного життя. Ступінь майнового розшарування був дуже високим — він визначався не тільки різним доступом до ресурсів, а передусім закріпленням стратифікації від одного покоління до іншого. Була певна двостороння циркуляція між «вільною» та «напіввільною» стратами, обумовлена головним чином економічними обставинами — наявністю чи сплатою боргу.

⁶⁶ Принаймні, більший, ніж це було б без необхідності фінансування значних додаткових соціальних трансфертів.

Існував ризик за несприятливої ситуації перейти з другої до третьої страти, але практично неможливо було для невільних людей набути будь-яких політичних та економічних прав. Із позицій сьогодення важко оцінити психологічне сприйняття цього людьми, які жили так давно, але відсутність серйозних заворушень є певним свідченням того, що нерівність не перевищувала прийнятні межі.

Здебільшого нерівність було закріплено юридично, що є свідченням навіть не структурованості, а вкоріненої кастовості. Оцінюючи це явище, слід взяти до уваги, що кастовість була притаманна переважній більшості тогочасних суспільств, і не є специфічною ознакою України.

Прояви кастовості охоплюють не тільки величезні розбіжності у доступі до економічних ресурсів, у рівні та умовах життя, в соціальному статусі. Наявність кастовості означає неможливість (або, принаймні, істотну обмеженість права) переходу з однієї групи до другої.

Найбільш яскравим проявом нерівності є юридично закріплена нерівність за ступенем дієздатності. За цим показником суспільство Київської Русі поділялось на три великі групи:

- *юридично вільні та повністю дієздатні особи (князівство, бояри, дружинники, вільні общинники, духовенство, міщани та поземельно залежні смерди);*
- *т. зв. напіввільні люди, чия дієздатність обмежувалась певними умовами (закупи, рядовичи та ізгої, яких юридично було позбавлено особистою свободи або через невиплату, або через втрату засобів до існування);*
- *невільні люди, які виступали виключно об'єктом права, не визнавались дієздатними і прирівнювались до майна (хлопи та челядь, які потрапили в полон, взяли шлюб із рабом або народились від раба, були продані за борги або за злочин).*

Економічні процеси, зокрема становлення феодальної держави, супроводжувались банкрутством частини вільних виробників, які, відповідно, втрачали самостійність і несли повинності на користь свого пана. Рух за цими щаблями здійснювався переважно зверху вниз.

Поява міст істотно змінила соціальну структуру суспільства. Зокрема почали формуватися прошарки ремісників та торговців, яких визнавали повністю дієздатними і юридично вільними особами, хоча вони і не мали значної власності.

Упродовж доволі тривалого періоду відповідно до ускладнення суспільної структури зростала і нерівність населення (практично в усіх її проявах).

Яскравим винятком з цього загального тренду стала Запорізька Січ, утворена переважно людьми, які переїхали туди через своє несприйняття нерівності (етнічної, релігійної чи економічної). Запорізька Січ була взірцем справедливого суспільства тих часів.

Організація Запорізького війська максимально відповідала принципам демократії: вищий орган влади — Сечова рада — вирішувала судові та

політичні питання і призначала старшину; формально всі козаки мали рівні економічні, передусім земельні, та політичні права. Розуміння можливості такої рівності укорінювалось у масову свідомість, переходило з покоління до покоління, формувало відповідний суспільний менталітет. Видається, що відголоски цього прослідковуються навіть сьогодні. Водночас фактична економічна нерівність між старшиною та рядовими козаками справляла значний вплив не тільки на тогочасну, а й на подальшу стратифікацію українського суспільства (вставка 4.2).

Вставка 4.2. Період козацтва та Запорізької Січі

У XV–XVI ст. в Україні формувалася новий соціальний шар — козацтво, представники якого беззастовідно претендували на роль політичної еліти⁶⁷. Його поява була пов'язана із наявністю великих масивів вільних достатньо родючих земель на півдні країни — з одного боку, і здатністю доволі чисельної групи населення їх освоїти — з другого. Йдеться про навички ведення господарства в південних територіях, військові навички і здатність захиститися від татар та кочівників. Безпосереднім поштовхом для переїзду стали релігійні та національні суперечності, а в окремих випадках — зовнішні загрози.

Першими мешканцями Запорізьких вольностей були дружинники, які спасалися на берегах Дніпра після захоплення України—Русі Литовським князівством. Вони вважали себе вільними людьми (і були такими за статутами Київської Русі), були професійними воюками і навчали місцеве населення військовій та морській справі. Другою хвилею формування запорізького козацтва стали зубожілі шляхтичі, сміливі та активні селяни, які рятувалися від польського іга.

У середині XV ст. під проводом Дмитра Вишневецького українське козацтво об'єдналось у Запорізькій Січі (укріплення за порогами Дніпра). Загалом існувало 8 січей: Хортицька, Базавлукська, Томаківська, Микитинська, Чортомликська, Олешківська, Камінська та Підпільненська. Але розселення козацтва далеко не обмежувалось Січчю — за даними 1616 р., частка козаків та членів їхніх сімей перевищувала 70% населення Чигирин, Корсуня, Черкас, Переяславля, Білої Церкви.

Від початку індустріалізації, значною мірою завдяки значному розширенню можливостей самореалізації та отримання доходів, ступінь нерівності помітно знижується. Пов'язано це із закономірностями розподілу прибутків, із їх співвідношенням між власником і найманим працівником, із формуванням системи захисту прав найманих працівників та, кінець кінцем, становленням сучасної структури суспільства. Ці процеси розвивались по-різному в різних суспільно-політичних структурах,

⁶⁷ Вперше термін «козак» зустрічається в монгольській хроніці 1240 р., словнику половецької мови «Кодекс Куманіус» (1303 р.) та грецькому збірнику житія святих «Синаксарі» (XVI ст.).

зокрема, це дуже добре простежується порівняльним аналізом різних складових сучасної України, що перебували в складі різних країн.

Перебування окремих частин України в різні періоди в складі різних країн — Росії, Австро-Угорщини, Польщі, Румунії — не могло не віддзеркалитись в особливостях суспільної стратифікації. Давалися взнаки відмінності політичної та правової організації, ступеня релігійної і культурної толерантності, характеру економічних процесів, особливостей ролі українців в загальному розвитку. Відповідно, стратифікація населення лівобережжя відрізняється від такої на правобережжі, в Галичині і на Буковині. Відлуння цих відмінностей відчувається і сьогодні, великою мірою визначаючи регіональну диференціацію сучасної України.

Політичні та соціальні зрушення в Україні, що відбулися наприкінці XVIII — на початку XIX ст., спричинені, головним чином, змінами геополітичної ситуації: розділом Речі Посполитої, до складу якої входила більшість українських земель аж до Дніпра, та приєднанням Росією територій Кримського ханства. В результаті українські землі розділилися між двома імперіями — Австрійською (приблизно 15%) і Російською. І в обох частинах України саме в цей період принципових змін зазнавали відносини щодо власності і обробітку землі, суто аграрний розвиток змінювався аграрно-промисловим, а вкорінена, пов'язана з походженням нерівність змінювалась переважно економічною і частково етнічною (вставка 4.3).

Вставка 4.3. *Період становлення індустріального суспільства в російській частині*

До складу Російської імперії входили чотири українських регіони, які розрізнялися і за культурним, і за економічним, і за політичним устроєм — Лівобережжя, Слобожанщина, Правобережжя та Південний степ.

За даними Перепису 1732 р., більшість українського населення становили козаки, які через законодавчу ліквідацію українських збройних сил були змушені змінювати свій соціальний статус, найчастіше переходячи до різних категорій селян. В результаті вже в другій половині XVIII ст. саме селяни становили переважну частину населення українських земель. Слід зазначити, що вони поступово втрачали свою правову і економічну незалежність і перетворювались на кріпаків.

Для розуміння соціально-економічних процесів, що відбувались у ці часи, важливо підкреслити відсутність значного впливу селянських громад на життєдіяльність українців. Зокрема, на відміну від Південного степу, громади не регулювали користування земельними наділами і доходи. Фактично тут домінувала хуторська система, орієнтована на індивідуальні зусилля.

Поява можливостей працевлаштування в містах у поєднанні зі значним розширенням сільського населення, особливо працюючого самостійно, спонукали частину вільних селян ставати торговельними або промисловими робітниками.

Міське суспільство уособлювали міщани, чий майновий і правовий стан визначався переважно статусом місця проживання. Частина міст Лівобережжя та Слобожанщини вже у XVIII ст. користувалися магдебурзьким правом, тобто мали свої самоврядування, судочинство, податкову систему, право на володіння землею, певні пільги для населення щодо ремесла й торгівлі. В інших містах магдебурзьке право не діяло, ними управляли ратуші, і вони значною мірою залежали від старшинської адміністрації. А більшість містечок взагалі не мала власного управління.

Відміна кріпацтва в 1861 р. і прискорений розвиток промисловості істотно змінили і структуру українського суспільства, і міру його розширення. За Манифестом Олександра II селяни ставали особисто вільними, набували економічні права, зокрема щодо купівлі нерухомості, заняття торгівлею та промислами. На півдні та сході, де домінувала общинна система, селяни втратили 30% своїх земельних наділів, і лише на Правобережжі, завдяки прагненню уряду послабити польську шляхту, селянські наділи було збільшено на 20%, а викупні платежі, які всі селяни мали сплатити упродовж 49 років, навпаки, зменшено на 20%. Обробіток землі вільними найманими працівниками з використанням техніки та мінеральних добрив був більш-менш поширеним на Правобережжі та в Новоросії.

Батраками — за оцінками, їх чисельність сягала 20% чоловічого населення — ставали найбідніші селяни, які не могли прогодуватися зі своїх крихітних наділів.

Створення системи місцевого самоврядування⁶⁸ (в 1864 р. на Лівобережжі, а в 1911 р. — на Правобережжі), вибори до якої відбувалися за майновим цензом, фактично закріплювала наявну нерівність, знову формуючи жорстку вкорінену стратифікацію.

Освітня реформа, розпочата в 1864 р., запровадила єдину систему початкової освіти, доволі доступну для більшості дітей і підлітків не тільки у містах, а й в селах, і фактично започаткувала першу систему соціальних ліфтів. На рівні середньої освіти було створено систему реальних училищ та класичних гімназій. Плата за навчання в гімназії була дуже високою — до них вступали нащадки родовитих та багатих родин і діти інтелігенції, але реальні училища були цілком доступними. Закінчення чоловічої класичної гімназії відкривало двері до університету, а вища освіта давала особисте дворянство, тобто це був дуже дієвий соціальний ліфт. Але навіть і за відсутності вищої освіти закінчення реального училища забезпечувало доступ до відносно престижного і добре оплачуваного робочого місця.

Розвиток промисловості помітно знизив майнове розширення, оскільки зайнятість давала змогу доволі пристойно (за тодішніми стандартами) жити, а умови і життя, і праці були значно легшими, ніж в аграрному секторі. Проте він відбувався переважно на сході, де створювались великі підприємства із новими технологіями та обладнанням. Решта території залишалась переважно аграрною.

Таким чином, українці значно частіше мешкали у сільських поселеннях і займалися аграрною працею. Це спричиняло менший доступ до освіти і відповідного підвищення соціального статусу, нижчі доходи і, навпаки, вищий ступінь нерівності.

⁶⁸ До функцій органів самоврядування входила організація медичного обслуговування, освіти, пошти, дорожнього будівництва, благоустрою.

І в Австрійській, і в Російській імперіях українці були переважно сконцентровані в сільських поселеннях, займались сільськогосподарською працею, мали дещо обмежений доступ до освіти, особливо українською мовою, а отже, і до соціальних ліфтів. Відповідно ступінь нерівності дещо перевищував існуючі в обох імперіях стандарти, хоча більш демократичний устрій Австрії впливав і на соціальну структуру населення, і на нерівність.

Українці традиційно доволі болісно реагували не стільки на наявність утисків за певними ознаками, скільки на тенденції цих процесів. Це було характерним для громадян і Російської, і Австрійської імперій (вставка 4.4). Незадоволення населення своїм становищем спричинило формування першої хвилі української еміграції (українців з Російської імперії було позбавлено можливостей переїжджати до Запорізької Січі через її зруйнування), коли наші співвітчизники шукали кращої долі в Канаді, США, Бразилії, Аргентині, — не випадково і досі українська діаспора є однією з найбільших у країнах Нового Світу.

Вставка 4.4. Період становлення індустріального суспільства в австрійській частині

До Австрійської імперії входили 4 самостійні територіальні угруповання українських земель: Галичина, південно-східна частина колишньої Речі Посполитої (з 1772 р., після першого розділу Польщі); Буковина (з 1775 р., за Константинопольською австро-турецькою конвенцією); землі, заселені поляками (з 1795 р., після третього поділу Польщі); Закарпаття у складі Пожонського (Братиславського) намісництва, ізольоване від інших українських земель (з XVII ст.).

Західноукраїнські землі були найбільшим аграрним регіоном імперії. Якщо в центральних провінціях Австрії в сільському господарстві було зайнято до чверті населення, то в українських землях — втричі більше; натомість у промисловості працювало 42 і 10% населення відповідно, в торгівлі та транспорті — 17 і 8%. Аграрні реформи, здійснені в краї (з 1782 р. селяни були звільнені від особистої залежності, а панщина не мала перевищувати 30 днів на рік, з 1798 р. за згодою поміщика можна було відкупитися від панщини, з 1848 р. — на 5 місяців раніше за інші частини імперії — кріпацтво було повністю викорінене), звільнили селян від залишків кріпацтва, однак залишили їх у вкрай важкому економічному становищі.

За своє звільнення селяни мали щорічно сплачувати значні кошти упродовж 50 років. За оцінками, реформа коштувала західноукраїнському селянству понад 300 млн флоринів. Хоча за селянами мали залишитися ті землі, якими вони користувалися, на ділі великі землевласники відібрали в них найбільш родючі угіддя. В результаті саме у поміщиків залишилося 44% кращих земель Галичини, 54% — Буковини, 70% — Закарпаття [33]. Площа 80% селянських господарств обмежувалась 2–5 га, що ледве вистачало для того, щоб прогодувати сім'ю, тоді як площі великих маєтків сягали 15–20 тис. га [33].

Одним із найважливіших питань для селянина в той час було право користуватися лісами та пасовиськами, т. зв. сервитута. Але власники-монополісти призначали завищені ціни за користування ними, що прирікало малоземельне селянство на злидні. Сподівання знайти справедливість у судах були марними: упродовж 1848–1881 рр. з 32 тис. справ, розглянутих судами краю, на користь землевласників було вирішено 30 тис. [33]. Відповідно, у відносинах між селянами та крупними землевласниками переважали постійні «відпрацювання» за позики насіння, продуктів, дров, за оренду землі тощо. Це тривало аж до кінця XIX ст., коли і на аграрний сектор поширився захист прав найманих працівників, передусім на умови та оплату праці.

Головною аграрною галуззю в краї було землеробство. Але через зубожіння основної маси селян, і відповідну дешевизну робочої сили, нову техніку навіть наприкінці XIX ст. використовували лише в окремих господарствах. Вкрай повільне запровадження нових технологій спричиняло врожайність у 1,5–2 рази нижчу, ніж у Західній Європі.

Переважає більшість (від 63% у Східній Галичині до 73% на Закарпатті та 87% у Північній Буковині) селянських господарств були бідняцькими; частки середняків становили 28, 17 і 9% відповідно. Але все ж у другій половині XIX ст. до краю прийшла друга аграрна революція, і почав формуватися шар заможних селян, які широко використовували найману працю і виробляли товарну сільськогосподарську продукцію. Але їх налічувалось лише 8, 10 і 4% відповідно [33], причому, на відміну від міської буржуазії та поміщиків, це були переважно українці.

Надією краю могла стати промисловість, однак вона розвивалась дуже повільно, більшість працівників було зайнято не на великих підприємствах, а в дрібних майстернях. Побудова залізниці Відень–Львів (1861 р.) забезпечила зв'язок західноукраїнських земель із головними промисловими центрами Австро-Угорщини. Проте масштабне надходження промислових товарів з індустріально розвинених Австрії та Чехії спричинило масове банкрутство місцевих промислів і руйнацію всієї традиційної системи господарювання.

Для покращання економічної ситуації місцева адміністрація сконцентрувала зусилля на розвиткові банківсько-кредитної системи та залученні інвестицій. Іноземний капітал, зацікавлений родовищами нафти, мінеральних солей, величезними масивами лісу, забезпечив стрімкий розвиток нафтодобувної та лісової промисловості і посів провідні позиції в економіці краю. Розвиток промисловості супроводжувався формуванням нового суспільного шару — промислових робітників: наприкінці XIX ст. їх у краї було близько 55 тис. осіб, головним чином, із збанкрутілих ремісників та селян. Загалом становище західноукраїнських робітників було чи не найгіршим в Європі. Заробітки промислових робітників у краї були в півтора рази меншими, ніж у центральних районах імперії.

Проте порівняно високою була частка священиків і т. зв. світських інтелігентів (адвокатів, учителів, лікарів), що свідчить про наявність шару українців із доволі високим рівнем життя.

Загалом соціальна стратифікація і нерівність українського суспільства цілком відповідали загальним закономірностям суспільної еволюції [53]. Є всі підстави для висновку про те, що *сформований до ХХ ст. характер розвитку України обумовив би формування модальної європейської структури населення — з потужним середнім класом, доволі компенсованою, хоча і масштабною, бідністю (якщо орієнтуватися на сучасний рівень економічного розвитку України), та відносно нечисленними багатими верствами.*

Однак у першій половині ХХ ст. існуючу соціальну структуру було зламано — у більшій частині країни в 1918 р., а в західному регіоні — в 1939 р. Суспільство із помірним ступенем нерівності стрімко набуло ознак егалітарності.

Поразка національної революції 1917–1920 рр. розпочала новий етап територіального розколу України, за яким українські землі опинились у складі чотирьох різних держав:

- Східна Галичина, Західна Волинь, Західне Полісся, Холмщина та Підляшся — у складі Польщі;
- Закарпаття — у складі Чехословаччини;
- Буковина — у складі Румунії;
- більша частина України, де було встановлено радянську владу, — у складі СРСР.

Вставка 4.5. Період між I-ою та II світовими війнами — Західноукраїнські землі

Домінуючу роль у розвитку західноукраїнських земель, як і раніше, відігравало сільське господарство, що базувалось переважно на малоземеллі. Водночас до краю — всіма державами — масово залучалися польські, румунські, чеські колоністи, для облаштування яких концентрувалися значні площі. У промисловості переважали ті галузі та види діяльності, які забезпечували високі доходи без значних капіталовкладень у технології, які спиралися на дешеву робочу силу. Місцеве населення об'єднувалось у різноманітні кооперації, що спрощувало доступ до кредитів, збут вироблених товарів, закупівельну і торговельну діяльність. Але це не могло забезпечити належне економічне зростання, хоча і захищало від безробіття та зuboжіння.

Загалом майнове розшарування мало відвертий етнічний характер і вкрай негативно сприймалось українським населенням.

Цей період у більшості європейських країн характеризувався становленням середнього класу як основного стабілізуючого шару суспільства. З різних причин в українських землях середній клас не став домінуючим. В Західній Україні суспільство залишалось досить сильно розшарованим, причому витoki нерівності пов'язані з етнічною належністю (встав-

ка 4.5), а в Радянській Україні суспільство будувалось на засадах егалітарності (вставка 4.6).

Вставка 4.6. Період між I-ою та II світовими війнами – УРСР

Всупереч поширеній думці, українське соціалістичне суспільство далеко не було взірцем загальної рівності й злагоди. Вже у перші постреволюційні місяці було сформовано систему привілеїв для нової еліти. Навіть у часи «воєнного комунізму», який начебто спирався на принципи егалітаризму і практику Паризької комуні, було санкціоновано запровадження 3,5-разове перевищення максимальною заробітною платою мінімальної (1918 р.). На перший погляд, така варіація видається зовсім невеликою, але насправді тоді ж було запроваджено і цілу низку прихованих переваг, запозичених із практики царської адміністрації: додаткові виплати на утриманців, спеціальні премії та надбавки за тривалу службу, систему компенсацій оплати житла і харчування, додаткові виплати за участь у різних комітетах тощо. Поступово з'явилися привілеї щодо навчання у ВНЗ, забезпечення продовольчими і непродовольчими споживчими товарами, отримання житла, автомобіля, закордонних поїздок, пенсій [29]. Але доходи основної маси населення були приблизно однаково низькими.

Глибока економічна криза, викликана семирічними військовими діями з одного боку, і політикою «воєнного комунізму», що зруйнувала засади економіки і паралізувала сільське господарство — з другого⁶⁹, обумовила необхідність запровадження нової економічної політики (1921 р.). Прогрозверстку було замінено удівчі нижчим і відомим заздалегідь продподатком, дозволено оренду землі, використання найманої праці та вільного продажу надлишків продукції, приватизацію понад 5 тис. малих і середніх підприємств, децентралізовано управління промисловістю, ліквідовано трудову повинність і зрівнялівку в оплаті праці. Відповідно це спричинило не тільки швидке економічне зростання (доволі швидко було відновлено рівень виробництва 1913 р. і в сільському господарстві, і в промисловості), а й не менш стрімке розширення. Як і завжди буває під час стрімких соціально-економічних зрушень, нерівність сягнула дуже високого рівня, і її всіляко підкреслювали заможні верстви.

Після зторгання НЕПу наприкінці 1920-х років було значно підвищено продподаток, заборонено вільний продаж надлишків виробництва (їх можна було реалізовувати виключно державі за фіксованими цінами).

Фіналом стала примусова колективізація (до кінця 1937 р. в Україні було колективізовано 96% господарств), коли селян фактично було позбавлено власності, а всіх ефективних виробників (понад 1 млн осіб) примусово виселено з України. Було різко обмежено самостійність колгоспів щодо прийняття рішень і підприємництва.

Навіть Голодомор не змінив політики культивування зрівнялівки в оплаті праці, її незалежності від результатів роботи.

Як наслідок нерівність набула інших, переважно прихованих форм. Вже за цих часів у суспільній свідомості вкорінювались переконання в справедливості тільки того суспільства, що забезпечує абсолютну рівність, неприйняття нерівності як такої і впевненість у відповідальності держави за добробут народу.

⁶⁹ Обсяг промислового виробництва становив близько 10% довоєнного рівня, посівні площі скоротилися на чверть, а збір зерна — на третину.

Головною рисою суспільства часів УРСР стала декларована егалітарність.

Переважаюча більшість населення країни отримували приблизно однаково низькі доходи, мешкали в комунальних квартирах, гуртожитках та бараках, мали однаковий доступ до безоплатної достатньо якісної освіти (принаймні, середньої) і медицини. Оскільки не було інших — більш високих — стандартів споживання, доступності та якості публічних послуг, населення цілком позитивно оцінювало своє життя, тим паче, що доходи і доступність основних послуг потроху зростали.

Важливим чинником позитивного сприйняття була зовнішня відсутність нерівності. Жорстко контролювалася верхня межа доходів, а наявність нелегальних прибутків старанно приховувалась.

Були певні преференції, адресовані працівникам великих промислових підприємств, зокрема військово-промислового комплексу, добувної промисловості, машинобудування. Вони реалізовувались через вищі заробітки, краще забезпечення санаторно-лікувальними послугами, житлом, споживчими товарами тощо. Це пояснювалось роллю пролетаріату як гегемону революції та суспільного прогресу.

Безробіття — головний чинник бідності та соціального відторгнення — існувало в країні у край обмежених обсягах, переважно в сільських поселеннях та малих містах. Традиційні т. зв. трудонадлишкові регіони в Західній Україні відзначалися поширенням трудової міграції — заробітчанством, що забезпечувало більш-менш прийнятний рівень життя.

Значна територіальна нерівність була пов'язана із різницею в постачанні продуктових і непродуктових товарів до поселень різного розміру і різної підпорядкованості та наявністю крупних промислових підприємств. Рівень життя мешканців Києва або Донецька, а працівників розташованих там великих промислових підприємств і погортів, значно перевищував стандарти життя, скажімо, жителів маленького містечка районного підпорядкування.

Величезна різниця в умовах та рівні життя міського та сільського населення спричиняла постійний міграційний вплив молоді, який особливо посилювався після повернення селянам права мати паспорт (1956 р.). Жодної з постійно оприлюднюваних декларацій щодо вирівнювання стандартів життя в місті і селі не було реалізовано, більш-менш сучасні побутові технології впроваджувались тільки у великих містах, і, відповідно, розрив між містом і селом з часом тільки зростав.

У країні діяла розвинена система соціальних ліфтів, адресована переважно дітям робітників та селян. Реалізація відбувалась через навчання у ВНЗ, службу в армії, вербування на роботи в регіони пріоритетного освоєння (Сибір, Далекий Схід) або на т. зв. будови комунізму (освоєння цілини, підприємства по видобутку нафти та газу, БАМ тощо).

Варто підкреслити, що, попри наявність нерівності як суспільного явища, ідеологічно воно не визнавалось, тобто статистичного виміру чи навіть підтвердження його немає. Ідеологічне заперечення нерівності обумовило відповідне вкорінення її відсутності і в масовій свідомості (вставка 4.7).

На практиці за радянських часів були такі види та форми нерівності:

- прихована, пов'язана з існуванням привілейованої еліти;
- відкрита, обумовлена ідеологічними перевагами, що надавалися пролетаріату і трудовому селянству;
- напівкримінальна, сформована тотальним дефіцитом.

Вставка 4.7. Повоєнні часи — 1945–1990 рр.

Більшість населення жила дуже скромно, до середини 1960-х років — у бараках та комунальних квартирах; мобільність — не лише вертикальну, а й горизонтальну — було обмежено системою прописки, а для сільських мешканців взагалі відсутністю паспортів і будь-якої можливості зміни місця проживання. Однак існували не дуже нечисленні окремі привілейовані соціальні групи, передусім партійні та державні чиновники, командний склад силових структур, науковці, артисти, письменники, які і доходи отримували значно вищі, і мали широкий доступ до різноманітних негрошових благ.

Індустріалізація та повоєнне відновлення української економіки супроводжувались прискореним розвитком східних та південно-східних областей, будівництвом та реконструкцією машинобудівних, металургійних, хімічних заводів, де концентрувалася робоча сила, а заробітки були відносно високими.

Покращувалась матеріальна база сільського господарства. Заробітки залежали якщо не від ефективності, то, принаймні, від затрат праці.

В результаті зрівнялівка поступово відходила в минуле, хоча верхню межу доходів жорстко контролювали. За оцінками, в 1960-х роках доходи 10% найбільш заможних громадян України перевищували доходи 10% найбідніших у 5 разів [11].

Мала місце значна диференціація у забезпеченні не тільки медичними та освітніми послугами, а й продуктивними та непродуктивними товарами, за цінами на них тощо. Вона регулювалась розміром та підпорядкованістю поселення і місцем роботи. Постачання товарів до столиці, міст-мільйонерів, Севастополя як міста республіканського підпорядкування було значно кращим, ніж до малих міст і містечок. Часто-густо ціни на товари в сільській місцевості, куди постачання здійснювали структури споживчої кооперації, істотно перевищували ціни в містах.

Додаткові матеріальні переваги мали працівники великих підприємств, передусім, військово-промислового комплексу, т. зв. колгоспів-мільйонерів, крупних радгоспів. Зокрема, вони частіше отримували житло, мали можливість відпочивати у санаторіях та будинках відпочинку, великі підприємства часто мали власні лікарняні установи, бази відпочинку, в т. ч. і для дітей, дитячі садки тощо, для них було спеціальне постачання продуктів та промислових товарів, що взагалі не надходили до торговельної мережі. На відміну від привілеїв еліти, ці ознаки суспільної нерівності загалом не приховувались.

Якщо в перші роки радянського періоду практично все зароблене витрачалось на поточне споживання, то економічний розвиток — з одного боку, і нестача товарів та послуг — з другого, спричинили істотне зростання заощаджень, безумовно, не всіх верств. Так, у 1940 р. вклади в ощадкасах — єдиному на той час місці зберігання грошей, мали лише 8% населення, в 1971 р. — 36%, а в 1989 р. — 89%. Проте розмір середнього вкладу збільшувався не так помітно: за даними 1971 р., середній вклад становив 5,1 середньомісячної заробітної плати, а в 1989 р. — 7,4⁷⁰. Насправді це є свідченням не стільки перевищення доходами потреб населення, скільки недостатності доступних товарів та послуг. Певною ілюстрацією є низький рівень забезпечення товарами тривалого використання: у 1970-х роках лише 57% українських родин мали телевізори, 11% — пылососи, 23% — фотоапарати, 10% — легкові автомобілі [39].

Натомість у країні діяла розвинена система соціальних ліфтів, яка сприяла зниженню нерівності і запобігала її кастовості. Щоправда, доступ до соціальних ліфтів не поширювався на все населення, а регулювався ідеологічними вимогами, зокрема, походженням з робітничого класу чи селянства, місцем роботи, т. зв. громадською активністю. Для багатьох сільських хлопців таким ліфтом ставала служба в армії. Сільським дітям було простіше вступити до вищого чи середнього професійного навчального закладу, особливо сільсько-господарського характеру, а робітникам і селянам — до лав Комуністичної партії, що значно спрощувало подальше просування по кар'єрних сходах. Становище т. зв. дітей службовців було значно складнішим — переважання мали переважною мірою діти з тих сімей, що мали доступ до дефіциту (товарів, послуг або владних повноважень).

Але службовці та управлінці не завжди отримували зарплату, вищу, ніж робітники. Тому часто після здобуття вищої освіти промисловці (і деякі інші) працівники залишались на робітничих посадах. Водночас високі конкурси для вступу у ВНЗ свідчили про високий престиж вищої освіти навіть за відсутності гарантій підвищення соціального статусу внаслідок її отримання. Особливо загострилась ця суперечність у 1970–1980-х роках, коли зарплата вчителів та лікарів не забезпечувала мінімально прийнятного рівня життя. Перед розпадом СРСР навіть науковий ступінь не гарантував високих доходів.

Окремим чинником нерівності був тотальний дефіцит, який неминуче породжував специфічну її форму, пов'язану з різним доступом до дефіцитних товарів та послуг, що конвертувався у соціальний престиж і гроші. Створилося своєрідне доволі замкнене коло, до якого входили представники певних професій і суспільних шарів: партійна, творча і наукова еліта, гінекологи, стоматологи, працівники сфери обслуговування; з розвитком «тіньової» економіки з'явився новий прошарок — т. зв. «цеховики», а з поступовим послабленням залізної завіси — «фарцовщики», які потай торгували закордонним крамом, до них тісно примикали певні працівники сфери обслуговування.

⁷⁰ Розраховано за даними [30, 39].

Стрімка стратифікація в минулому егалітарного українського суспільства відбулася вже на початку 1990-х років, коли різка зміна умов господарювання та масштабна приватизація спричинили концентрацію ресурсів і національного багатства в руках відносно нечисленної групи при зuboжінні і низькооплачуваній зайнятості переважної більшості населення.

В Україні з'явилися справді багаті родини, причому їх багатство було сформовано переважно завдяки доступу до державної власності та приватизації найбільш прибуткових її об'єктів. Надзвичайно короткий термін накопичення цього багатства значною мірою вплинув на бажання всіляко демонструвати свої статки, часто навіть перевищуючи їх. У цей же час відбулося катастрофічне падіння рівня життя основної частини населення. Найперше постраждали непрацюючі верстви та ті, хто з різних причин виявився неготовим до різких соціально-економічних зрушень. Прагнучи бодай якось захистити соціально вразливі групи, парламентарі пішли хибним шляхом надання різноманітних пільг та допомог, які часто лише декларувались. На тлі гіперінфляції це неминуче посилювало несправедливість.

Значно погіршилося медичне обслуговування, у багатьох випадках медичні та освітні послуги — за законом безоплатні — стали надавати виключно за гроші. Значну частину медичних та освітніх закладів у сільській місцевості було закрито.

Оскільки різні галузі і сектори економіки по-різному адаптувалися до нових умов господарювання, посилювалась галузева і, відповідно, регіональна диференціація.

Таким чином, у контексті нерівності саме цей етап становлення незалежної української держави виявився найбільш гострим.

Все це в сукупності обумовило вкрай негативне — практично незмінне упродовж 23 років — сприйняття вже початкових проявів нерівності. В Україні на фоні практичної відсутності середнього класу (його частка не перевищує 10–15% ані під час економічного зростання, ані під час економічного спаду, кризи і рецесії) і концентрації чверті населення на межі існування спостерігається помітне зростання доволі невеликої, але дуже багатой частини суспільства, яка не тільки не приховує своїх статків, а й хизується ними. Найдорожчі автомобілі, яхти, приватні літаки, розкішні маєтки, прикраси та одяг — все це не може не дратувати суспільство. До того ж, і з'явилася ця група дуже швидко — упродовж 15–20 років статки 3-х десятків осіб сягнули третини ВВП країни (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Чисельність та статки найбагатших українців (понад 0,5 млрд дол США)

Рік	Чисельність, осіб	Сукупний капітал, млрд дол США	Співвідношення сукупного капіталу з ВВП, %
2004	5	10,9	16,8
2005	6	10,2	11,8
2006	15	33,3	30,9
2007	37	51,0	35,7
2008	52	86,2	47,9
2009	15	19,2	16,4
2010	20	30,0	21,9
2011	36	70,0	42,1
2012	31	63,1	35,8
2013	35	61,2	33,9

Джерело: [7, с. 296].

Соціальна структура населення України виглядає таким чином: бідні та злиденні верстви – 24,1–28,1%; група з невизначеним соціальним статусом (не бідні, але й не середні за доходами) – 52,2–62,7%; середні – 7–14%; заможні – 2,5–5,5%⁶¹; багаті – приблизно 200 осіб (статки кожної перевищують 20 млн дол США). Упродовж всього періоду спостереження дуже мало змінилась частка бідних верств (включаючи злидених), питома вага населення з невизначеним соціальним статусом (вже не бідні, але ще й не середні) коливалась більш помітно, а після помітного зниження в 1999–2004 рр. розпочався новий етап зростання частки цієї групи. На загал, з огляду на українські низькі стандарти доходів та споживання, суспільну стабільність формують дві групи населення – ті, що мають середні доходи, і ті, хто можуть вважатися заможними. Частка цих верств населення поступово зростала у 1999–2004 рр. (з 9,6 до 20,5%), залишалась стабільною в 2005–2006 рр. (18,5–18,6%), помітно скоротилась у 2007–2009 рр. (з 19,5 до 14,5%) і після підвищення до 15,4% в 2010 р. стабілізувалась на рівні 14,5% в 2011–2012 рр. (рис. 4.1). Отже, українське суспільство є соціально поляризованим.

⁶¹ Розраховано за даними Обстежень умов життя домогосподарств України (далі – ОУЖД) за 1999–2012 рр.

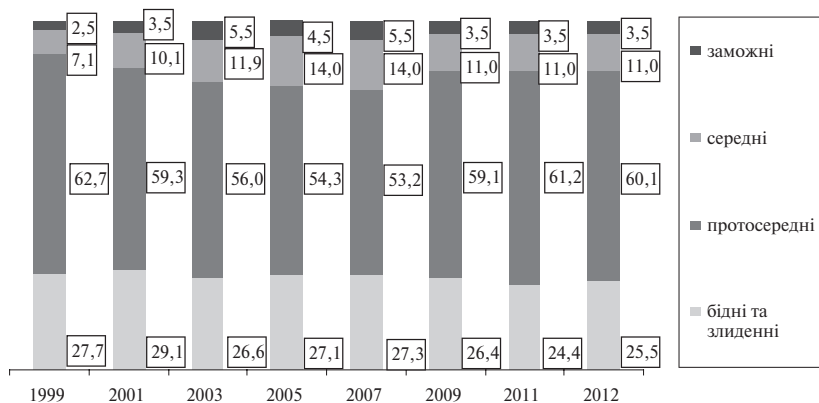


Рис. 4.1. Соціальна структура українського суспільства, 2012 р., %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

У поєднанні із впевненістю більшості населення у тому, що основним джерелом успіху в Україні є здатність обходити закон, це неминуче спричиняє тотальну недовіру до влади, правовий нігілізм і поблажливе ставлення до несплати податків, хабарів і «подяк», несумлінного виконання своїх обов'язків тощо. Без зламу цих психологічних настанов вкрай важко подолати корупцію і побудувати сучасне суспільство європейського типу. Саме наявність необґрунтованої і несправедливої в очах більшості населення нерівності стане основною перешкодою побудові демократичного суспільства і реальній інтеграції в європейську спільноту.

Наявність широкої статистичної бази дає змогу детально аналізувати процеси, чинники і наслідки нерівності в українському суспільстві від 1999 р. Зокрема, доведено, що найбільший вплив на формування нерівності за доходами справляють заробітна плата (37,6% у 1999 р. і 61,7% у 2012 р.), пенсії (11,6 і 23,0% відповідно) і доходи від підприємницької діяльності та власності (3,6 і 6,9% відповідно) (рис. 4.2).

Найбільший вплив заробітної плати на диференціацію доходів населення обумовлений, зокрема, і тим, що саме наймені працівники становлять більшість осіб, які отримують індивідуальні доходи, а частка заробітної плати перевищує половину сукупних доходів домогосподарств (35,1% — в 1999 р., 48,1% — в 2005 р. і 52,3% — в 2012 р.). Якщо диференціація заробітної плати виключно (або хоча б переважно) залежить від економічної ефективності трудової діяльності, то зростання відмінностей в оплаті праці заслуговує позитивної оцінки. Однак є певні сумніви, пов'язані з тим, що розмір заробітної плати значною мірою обумовлений формою власності підприємства (див. далі відповідний сюжет).

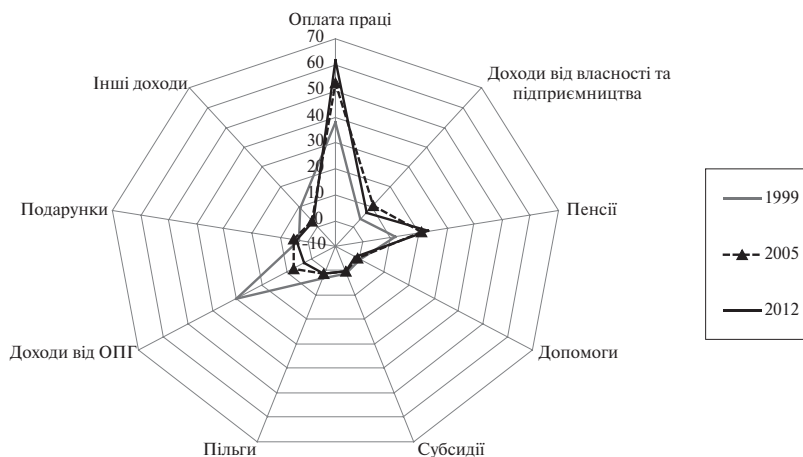


Рис. 4.2. Внесок основних видів доходів у формування диференціації населення, %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Оцінюючи динаміку впливу оплати праці на диференціацію населення України за доходами, слід зазначити два періоди помітного спаду: 2004–2005 рр. і 2008–2010 рр. (рис. 4.3). В обох випадках значення цього найважливішого виду доходів зменшувалось відповідно до загальної ситуації в економіці і компенсувалось подальшим зростанням. За очікуваннями, внесок оплати праці в коефіцієнт Джині 2013 р. хоча і не сягне історичного максимуму (64,4% в 2007 р.), все ж істотно до нього наблизиться, продовживши тенденції 2011–2012 рр.

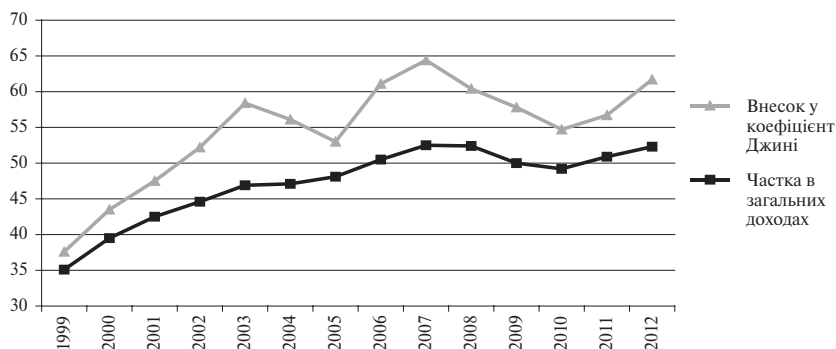


Рис. 4.3. Внесок оплати праці у формування диференціації населення за доходами, %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Характерно, що коливання питомої ваги оплати праці в сукупних доходах населення України є значно менш чіткими і радше відповідають лінійному трендові.

Звісно, в ринковій економіці головну роль мала б відігравати диференціація доходів від підприємництва та власності, але характер структурних зрушень є, безперечно, позитивним. Певне занепокоєння викликає поява трирічних циклів (першого – в 2007–2009 рр., другого – в 2010–2012 рр.), коли після помітного сплеску значення найбільш ринкових доходів спостерігається його зниження. Варто звернути увагу і на те, що скорочення упродовж 2010–2012 рр. удвічі перевищує таке упродовж 2007–2009 рр. (з 11,2 до 6,9% і з 11,0 до 8,8% відповідно). Супроводжуються ці процеси практично невинним, хоча і надто повільним, зростанням частки доходів від підприємництва та власності (рис. 4.4). Винятком є останній трирічний період, коли до скорочення впливу на розшарування населення додалося зниження частки доходів від власності та підприємництва у бюджетах українських домогосподарств. Імовірно, це пов'язано із запровадженням нового Податкового кодексу та більш жорсткого фінансового регулювання малого бізнесу. Відомо, що через це значна частина індивідуальних підприємців та власників мікропідприємств припинили свою діяльність. Обстеження умов життя домогосподарств України серед усіх бізнесменів охоплює переважно саме ці групи.

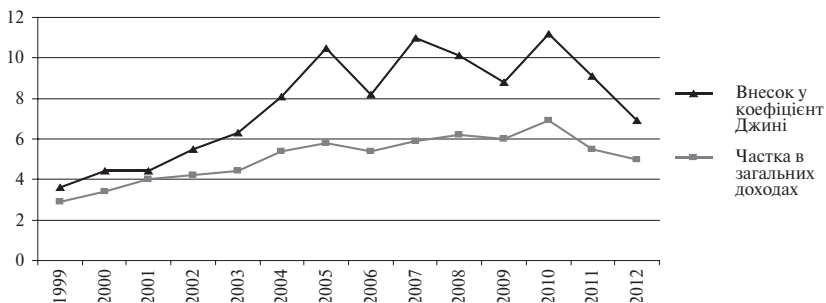


Рис. 4.4. Внесок доходів від підприємництва та власності у формування диференціації населення за доходами, %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Упродовж всього періоду систематичного спостереження за доходами населення України роль пенсій у формуванні суми загальних доходів майже невинно збільшувалась. Іншою є доволі суперечлива динаміка впливу пенсій на диференціацію населення за доходами, хоча загальний

тренд є очевидним (рис. 4.5). Видається, що на ці процеси справляють вплив демографічне старіння і відповідне зростання питомої ваги пенсіонерів у складі дорослого населення, з одного боку, та запровадження системи пенсійного страхування, що забезпечує більший зв'язок розміру пенсій із індивідуальними внесками до Пенсійного фонду, — з другого. Швидке зростання заробітної плати, обумовлене не стільки економічними, скільки соціально-політичними чинниками, спричиняло деякий лаг у зростанні пенсій, а отже, певні флуктуації тенденції підвищення значення пенсій у бюджетах українських домогосподарств.

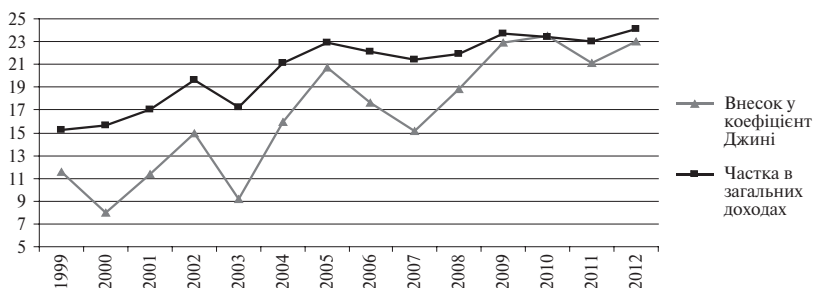


Рис. 4.5. Внесок пенсій у формування диференціації населення за доходами, %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Взагалі при оцінці впливу пенсій на ступінь диференціації населення за доходами необхідно брати до уваги пенсійну систему, точніше наявність і розвиненість накопичувальної складової. Безперечно, там, де домінують виплати із загальнообов'язкової та/або добровільної накопичувальної системи, варіація пенсій і, відповідно, їх вплив на загальне розшарування населення є високими. І це виглядає цілком обґрунтованим, оскільки згадані виплати формуються відповідно не тільки до розміру індивідуальних внесків, а й до отриманого інвестиційного доходу, тобто до ефективності індивідуальної інвестиційної стратегії. А диференціація пенсій із солідарної системи (іноді її називають розподільчою або системою PAY AS YOU GO) в таких країнах є мінімальною. Обмеження пенсійної системи тільки солідарною складовою (недержавне пенсійне страхування в Україні практично не впливає на загальну ситуацію) спричиняє певну інтеграцію функцій обох: пенсія має віддзеркалити суму внесків до Пенсійного фонду, здійснених упродовж всього трудового життя, і забезпечити прийнятний рівень життя пенсіонерів. Саме тому диференціація пенсій із солідарної системи в Україні є навіть надмірною, як і вплив пенсій на розшарування населення за доходами.

Позитивної оцінки заслуговує значне скорочення впливу доходів від особистого підсобного господарства, головним чином натуральних: якщо в 1999 р. цей компонент визначав 30,6 варіації сукупних доходів населення України, то в 2005 р. – лише 6,9, а в 2012 р. – 2,7. Стрімке зниження варіації і питомої ваги цих доходів у бюджетах українських домогосподарств відбулося в першій половині 2000-х років, після чого тенденція багаторазово уповільнилась. Можна констатувати, що нині доходи від особистого підсобного господарства, по-перше, набули переважно грошової форми, а по-друге, перестали відігравати визначальну роль у формуванні доходів населення України та їх диференціації (рис. 4.6).

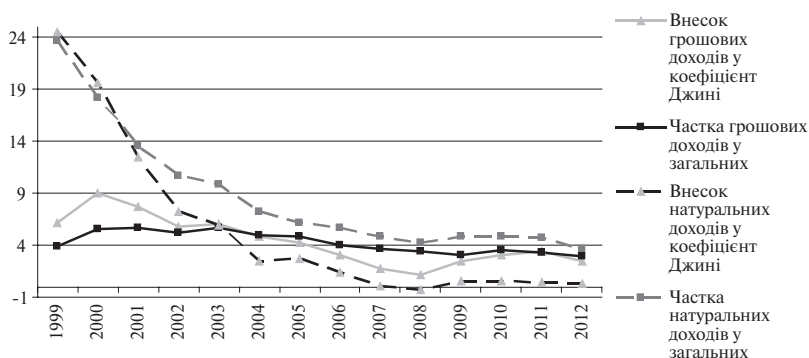


Рис. 4.6. Внесок доходів від особистого підсобного господарства у формування диференціації населення за доходами, %

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Коли первинний перерозподіл доходів не відповідає принципам соціальної справедливості, держава вдається до вторинного перерозподілу через різного виду соціальні трансферти. І в цьому контексті варто підкреслити зворотний (але надто невеликий) вплив різного роду допомог – сім'ям з дітьми (-2,1% в 2012 р.), по бідності (-0,3%), по безробіттю (-0,1%). Субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, твердого палива та скрапленого газу взагалі не впливають на диференціацію населення за доходами, а пільги її збільшують (1,3% в 2012 р.). Насправді саме соціальні трансферти (можна сперечатися хіба щодо ролі пенсій) мають унеможливити соціальне відторгнення, бідність та маргіналізацію, забезпечити соціальну справедливість і соціальну однорідність населення. Саме в цьому полягає їх основна функція. Але і вплив за даними 2012 р., і динаміка 1999–2012 рр. яскраво свідчать про те, що її українські соціальні трансферти не виконують. Звісно, певний прогрес є: якщо в 1999 р.

пільги сприяли зростанню нерівності населення України на 3,4%, то в 2012 р. — лише на 1,3%; допомоги на дітей в 1999 р. обумовлювали зниження диференціації на 0,1%, а в 2012 р. — на 1,8%; вплив допомоги по бідності (максимально адресної за ідеологією програми), який в 1999 р. вимірювався зниженням диференціації на 0,1%, в 2012 р. зріс до 0,4%. Але його не можна визнати навіть мінімально прийнятним.

Нерівність в оплаті праці. Співвідношення мінімальної та середньої заробітної плати — індекс Кейтця. За рекомендаціями міжнародних організацій сучасна система оплати праці має забезпечувати його на рівні 50–60%. І в більшості країн ЄС це співвідношення витримується. А в Україні це співвідношення коливається в межах 30–44% за край низького рівня оплати праці на загал (табл. 4.2). Необхідно підкреслити, що через високий рівень тінізації економіки і заробітних плат реальне співвідношення є ще нижчим.

Таблиця 4.2

Оплата праці в Україні

Рік	Середня зарплата, грн на місяць	Мінімальна зарплата, грн на місяць в середньому за рік	Індекс Кейтця, %
1995	73	15	20,5
1996	126	45	35,7
1997	143	55	38,5
1998	153	50	32,7
1999	178	74	41,6
2000	230	97	42,2
2001	311	118	37,9
2002	376	165	43,9
2003	462	187	40,5
2004	590	237	40,2
2005	806	300	37,2
2006	1041	365	35,1
2007	1351	430	31,8
2008	1790	533	29,8
2009	1906	643	33,7
2010	2239	888	39,7
2011	2633	965	36,7
2012	3026	1098	36,3
2013	3265	1153	35,3

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

Таблиця 4.3

Заробітна плата за видами економічної діяльності у 2013 р.

Види економічної діяльності	Розмір середньомісячної зарплати, грн
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство,	2340
з них: сільське господарство	2270
Промисловість	3763
Будівництво	2702
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	3010
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність:	3589
наземний і трубопровідний транспорт	3163
водний транспорт	3445
авіаційний транспорт	10341
складське господарство та допоміжна діяльність у сфері транспорту	4062
поштова та кур'єрська діяльність	1915
Тимчасове розмішування й організація харчування	2249
Інформація та телекомунікації	4599
Фінансова та страхова діяльність	6275
Операції з нерухомим майном	2757
Професійна, наукова та технічна діяльність,	4465
з неї наукові дослідження та розробки	4024
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	2527
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	3702
Освіта	2700
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги,	2367
з них охорона здоров'я	2390
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	3286

Джерело: побудовано за даними державного статистичного спостереження «Обстеження підприємств із питань статистики праці».

На перший погляд це свідчить про те, що кваліфікована праця оплачується значно краще за некваліфіковану. Але насправді це не так, або, принаймні, не зовсім так. Диференціація обумовлена радше галузевою належністю підприємства/установи, ніж складністю роботи та кваліфікацією працівника.

Нерівність за галузевою належністю місця роботи є цілком типовою та економічно обґрунтованою — різні види діяльності забезпечують різну економічну і фінансову ефективність, що поєднується з існуванням галузевих соціальних пріоритетів.

Традиційним для України завжди був високий статус вугільної та металургійної галузей промисловості. Сьогодні зайняті в добуванні кам'яного та бурого вугілля отримують 151,9% середньої заробітної плати в промисловості, але це становить лише 55,3% заробітків в авіаційному транспорті (табл. 4.3). А заробітки металургів цілком зіставні із аналогами в більшості галузей промисловості і значно поступаються, наприклад, заробіткам у виробництві фармацевтичних продуктів і препаратів або в постачанні електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря. Оскільки різниця між максимальним і мінімальним рівнем оплати праці істотно перевищує середній рівень по країні, галузеву належність місця роботи слід визнати вагомим чинником нерівності в Україні.

Нерівність за розміром підприємства. Традиційно заробітки працівників великих підприємств значно перевищували аналоги середніх і малих підприємств (табл. 4.4). Таке співвідношення сформувалось ще за часів УРСР і зберігається досі. Значною мірою воно обумовлено монопольним становищем підприємств-гігантів, які завдяки високій прибутковості в змозі достатньо високо оплачувати працю. Дається взнаки і галузева належність — великі підприємства сконцентровані в промисловості, на транспорті, у фінансовій сфері, тобто там, де заробітки на загал вищі. Натомість малі та середні підприємства частіше орієнтуються на сферу обслуговування, торгівлю. За винятком крупних університетів і клінік, переважна частина закладів освіти та охорони здоров'я також належить до групи середніх за розміром. У цих галузях заробітки значно нижчі за середній по Україні рівень.

Не можна нехтувати й тим, що саме на невеликих підприємствах керівництво частіше виплачує заробітну плату «в конвертах», економлячи на податках і соціальних внесках, а офіційно через бухгалтерію проводить мінімальну заробітну плату. Відсутність профспілки, неможливість знайти іншу роботу, необізнаність у своїх правах, зокрема щодо втрат через відсутність соціального пакета, змушує найманих працівників приймати такі умови. Додатковим аргументом є те, що частину коштів, зекономлених на несплачених податках і внесках, власник підприємства виплачує

найманому працівникові. Таким чином, зв'язок суми заробітків із розміром підприємства акумулює різноманітні впливи, що і доводить коефіцієнт детермінації $R^2=0,965-0,998$.

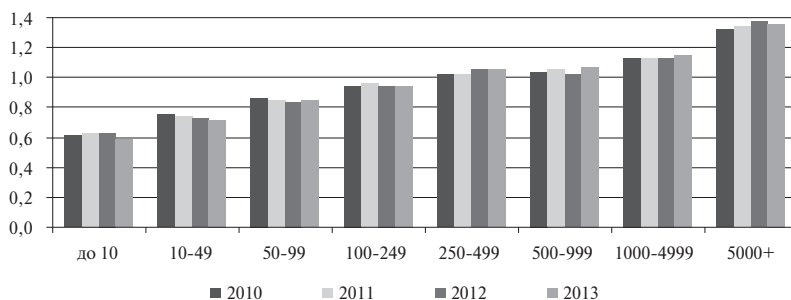
Таблиця 4.4

**Диференціація заробітної плати штатних працівників,
за розміром підприємства, грн на місяць**

Чисельність працюючих, осіб	2010	2011	2012	2013
До 10	1320	1663	1899	2007
10–49	1610	1951	2242	2434
50–99	1897	2209	2577	2802
100–249	2097	2485	2899	3072
250–499	2348	2765	3085	3343
500–999	2394	2698	3188	3384
1000–4999	2580	2981	3411	3680
Понад 5000	3051	3609	4067	4316

Джерело: розраховано за даними державного статистичного спостереження «Обстеження підприємств із питань статистики праці».

Співвідношення заробітків на підприємствах різного розміру є достатньо сталим, і це також змушує визнавати систематичний характер цієї нерівності в оплаті праці (рис. 4.7). Якщо орієнтуватись на рівень оплати праці, то середніми в Україні є підприємства з 100–499 працюючими.



**Рис. 4.7. Співвідношення заробітків на підприємствах різного розміру
із середніми по країні**

Джерело: розраховано за даними державного статистичного спостереження «Обстеження підприємств із питань статистики праці».

Диференціація оплати праці на підприємствах різної форми власності. Одним з основних механізмів економічних трансформацій в Україні стала т. зв. ваучерна, тобто паперова приватизація. Її ідеологічним підґрунтям було забезпечення справедливості в розподілі державної, створеної працею всього народу власності між усім населенням. Проте реалізація такого підходу не призвела (і не могла призвести) до формування ефективного власника, до накопичення капіталу. Фактично все звелось до концентрації ваучерів у відносно нечисленних груп осіб, які мали безпосереднє відношення до адміністрації приватизованих підприємств. Головним інструментом стало придбання ваучерів у їх власників за безцінь. У значній частині випадків не сплачувались навіть наперед обумовлені мізерні суми, а дивіденди по акціях більшості міноритарних власників і досі нараховуються в межах кількох гривень на рік.

Відповідно, така приватизація не привела до появи ефективного власника, і реального зростання продуктивності праці не відбулося. Але приватний власник краще за адміністрацію державних і комунальних підприємств дбає про фінансові результати і, відповідно, прагне економити витрати, в т. ч. й на робочу силу (табл. 4.5). Через психологічну неготовність вдаватися до масових звільнень переважною мірою прагнення економії реалізовувалось у вельми помірному підвищенні заробітків. В результаті рівень оплати праці на приватних підприємствах поступається аналогу державних (значною мірою – це установи, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів).

Таблиця 4.5

Диференціація заробітної плати штатних працівників, за формами власності

Рік	Середня заробітна плата, грн на місяць			Співвідношення заробітних плат на приватних та державних підприємствах, %
	державні	комунальні	приватні	
2007	1556	1172	1137	73,1
2008	2054	1588	1871	91,1
2009	2314	1741	1920	83,0
2010	2787	2051	2106	75,5
2011	3329	2371	2559	76,9
2012	3806	2694	3149	82,7
2013	4076	2847	4041	99,1

Джерело: розраховано за даними державного статистичного спостереження «Обстеження підприємств із питань статистики праці».

Так чи інакше це пов'язується із двома обставинами:

1) меншою зацікавленістю керівництва державних підприємств у прибутковості порівняно з приватним власником, що зумовлює відмінності політики щодо найманого працівника — на державних підприємствах часто заробітки штучно завищують понад їх економічно обґрунтований рівень, а на приватних, за мовчазної згоди профспілок, навпаки, занижують до мінімальної межі, на яку погоджується працівник;

2) вищим ступенем тінізації виробництва і доходів, включаючи заробітки найманих працівників, на приватних підприємствах, що істотно ускладнює порівняння кінцевих показників оплати праці.

Ситуація докорінно змінилася в 2011–2013 рр., коли відбулося *невпинне* вирівнювання заробітків на приватних і державних підприємствах. Воно торкнулося переважної більшості галузей, передусім тих, де сконцентровано великі підприємства. Зокрема, оцінюючи співвідношення зарплат у приватному та державному секторах за окремими видами економічної діяльності, слід зазначити перевищення заробітками саме на приватних підприємствах аналогів у державному секторі: в мистецтві, спорті, розвагах та відпочинку (217,2%), освіті (168,3), науковій та технічній діяльності (134,9), фінансовій та страховій діяльності (124,5), сільському господарстві (123,4), охороні здоров'я (121,9%). Відставання заробітків у приватному секторі збереглося лише в поштовій і кур'єрській діяльності (39,6%), в оптовій та роздрібній торгівлі, ремонті автотранспортних засобів і мотоциклів (48,1), на транспорті (51,2), в будівництві (75,7), державному управлінні і обороні, обов'язковому соціальному страхуванні (76,5%).

Таким чином, диференціація заробітків населення України визначається не тільки ефективністю діяльності та галузевою належністю, а й формою власності підприємства.

Освітня нерівність. Чіткий прямо пропорційний зв'язок між рівнем освіти та доходами індивіда свідчить про те, що освіта є важливим чинником економічної і соціальної нерівності: якщо серед осіб з повною вищою освітою частка бідних становить 13%, осіб із середніми доходами — 32%, а заможних — 12%, то серед тих, хто має лише повну загальну середню освіту (тобто не має системної професійної підготовки) бідних — 29%, осіб із середніми доходами — 19%, а заможних — 4%⁷². Наявність у родині бодай однієї особи з вищою освітою знижує ризик бідності на 38%, двох осіб — на 54%.

Упродовж всього періоду спостереження індивідуальні доходи є прямо пропорційними рівню освіти (рис. 4.8). Звісно, із їх зростанням

⁷² Розраховано за даними ОУЖД у 2012 р.

збільшується і різниця, яку забезпечує кожний додатковий рівень освіти: якщо в 2001 р. різниця в доходах осіб із повною середньою освітою і тих, хто не мав навіть повної середньої освіти, становила 145 грн на місяць, то в 2012 р. вона зросла до 1017,2 грн. Проте в 1999 р. цей показник становив 57,6% доходів осіб із вищою освітою, а в 2012 р. — лише 46,8%.

Найбільшою є різниця між доходами осіб з повною вищою і неповною та базовою вищою освітою: 80,5 грн (55,5% доходів осіб із повною вищою освітою) — за даними 2001 р.; 469,6 грн (46,2%) — за даними 2012 р. Регулювання мінімальної заробітної плати, яку значно частіше за інших отримують особи з найнижчим рівнем освіти, далось взнаки, і соціальна вразливість тих, хто не має навіть повної середньої освіти, ставала все меншою: в 2001 р. вони отримували 42,4% доходів осіб із повною вищою освітою, в 2005 р. — 51,9%, а в 2012 р. — 53,2%.

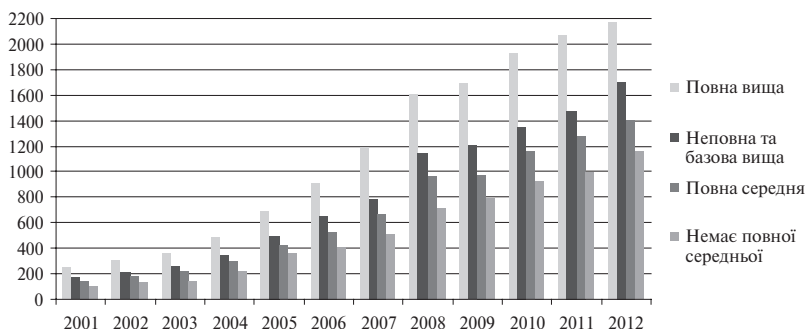


Рис. 4.8. Індивідуальні доходи населення, за рівнем освіти, грн на місяць

Джерело: розраховано за даними ОУЖД.

Значно вищі грошові доходи освічених людей менше змушують їх вдаватися до таких видів економічної діяльності, як праця в особистому підсобному сільському господарстві, і, відповідно, їх доходи більшою мірою формуються з грошових надходжень та загалом є вищими. Так, зростання тривалості освіти на один рік у середньому збільшує заробітну плату на 983 грн на рік⁷³ при коефіцієнті детермінації $R^2=0,955$, що вочевидь відхиляє гіпотезу про випадковість зв'язку.

Високий рівень освіти є більш ефективним запобіжником бідності, ніж матеріальна підтримка населення. Можливо, цим пояснюється і зростання зацікавленості батьків у підвищенні освітнього рівня дітей,

⁷³ Розраховано за даними ОУЖД у 2007 р.

навіть за умови контрактного навчання, при обмеженій фінансовій спроможності родини. Така тенденція свідчить про можливості зростання освітнього потенціалу країни за рахунок усвідомлення самим населенням важливості навчання.

Нерівність у доступі до інформації. Сучасний світ характеризується швидким впровадженням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій чи не в усі сфери буття розвинутих країн, але найшвидше вони поширюються саме серед населення, забезпечуючи вкрай необхідний доступ до інформаційних ресурсів. Оскільки інформаційні ресурси не зменшуються через їх продаж або використання, спрощення доступу до них дає змогу вирішити одну з основних проблем розвитку людства — подолання нерівності населення в доступі до різних соціально-економічних і соціально-культурних благ. Механізмом є забезпечення всім членам суспільства належних знань про соціальне і економічне середовище, правила раціональної поведінки і стандарти здорового способу життя, врешті-решт, про свої права. Зокрема, завдяки кращій обізнаності освічених осіб щодо своїх прав на державну підтримку, кількість пільг, що їх отримує індивід, безпосередньо залежить від рівня його освіти.

Звісно, сам по собі доступ до інформації як до специфічного роду сировини ще не гарантує належного її використання — для цього необхідне вміння її використовувати (зокрема, відбирати та обробляти), тобто необхідний соціальний капітал, розподілений вкрай нерівномірно. Так, рівень користування Інтернетом значною мірою визначається місцем проживання — 53,7% мешканців великих міст, 32,8% — малих і 13,9% селян⁷⁴. Це віддзеркалює низький рівень забезпечення населення, установ, підприємств та організацій інтерактивними комунікаційними послугами, а також наявність значної обмеженості доступу користувачів до загальнодоступних інформаційних послуг (особливо у сільській та гірській місцевостях)⁷⁵. «Левову» частку тих, хто потребує користування Інтернетом, але не має такої можливості, становлять мешканці сіл (45%) та маленьких міст (21%) [1, с. 538—539].

Основними перешкодами у доступі до Інтернету в Україні залишаються загальний невисокий щодо вимог сучасності кваліфікаційний рівень населення (попри високий освітній рівень) та неможливість для більшості придбати комп'ютер⁷⁶ — 45,5% населення не вміють користуватися комп'ютером, а постійно використовують в роботі лише 19,6%

⁷⁴ Розраховано за даними ОУЖД у 2012 р.

⁷⁵ Загалом чисельність користувачів Інтернету в Україні невинно зростає, причому в останні роки траєкторія зростання набула нового характеру: якщо в 2006 р. до всесвітнього павутиння було долучено лише 2,9% населення, то в 2009 р. — вже 15,6%, а в 2012 р. — 36,1% (розраховано за даними ОУЖД за відповідні роки).

⁷⁶ За даними Інституту соціології НАН України, лише 27,8% населення мають комп'ютер вдома і ще 14,5% — планують його придбати.

[45, с. 634]. Показники комп'ютерної грамотності та рівня користування Інтернетом прямо пропорційні рівню освіти і зворотно пропорційні віку дорослого населення. Зокрема, необхідну комп'ютерну кваліфікацію має більшість молоді до 30 років. Слід зазначити, що її відсутність майже у 40% може спричинити неконкурентоспроможність на ринку праці, якщо не сьогодні, то в майбутньому, загрожуючи навіть неможливістю власного вибору життєвої стратегії, тобто соціальним відторгненням.

Спостерігається прямо пропорційний зв'язок між рівнем доходів і користуванням комп'ютером. Наразі важко сказати, що є причиною, а що наслідком цього причинно-наслідкового ланцюга, проте сама його наявність видається беззаперечною. А отже, в Україні користування комп'ютером та доступ до Інтернету є невід'ємною ознакою загальної нерівності.

Нерівність у відповідальності. Певні верстви населення, певні групи, певні індивіди з різних причин схильні брати на себе відповідальність за своє життя, за життя своїх рідних та близьких, передусім тих, хто від них залежить. А інші з охотою погоджуються чекати на вирішення своїх проблем іншими особами, головним чином, на владу, на державу.

На жаль, в українському суспільстві спостерігається відновлення утриманських настроїв. Такі настрої домінували на час розпаду СРСР, що видається цілком закономірним для населення країни з високими патерналістськими функціями держави, які не тільки були на практиці, а й систематично і цілеспрямовано пропагувалися. Під час системної економічної кризи, що супроводжувала перші кроки на шляху формування ринкової економічної системи (руйнація традиційних для соціалістичної системи форм соціальної підтримки населення, поява безробіття як суспільного явища, запровадження страхових засад пенсійного забезпечення, стрімке зростання майнового розшарування на тлі падіння рівня життя широких верств населення), дуже поступово і болісно почали з'являтися ознаки власної відповідальності, принаймні працездатного населення, за свій добробут і своє життя в цілому.

З початком економічного зростання і доволі швидким підвищенням реальних доходів населення можна було очікувати на прискорення цього процесу. Однак цього не відбулося. Безперечно, далася взнаки незадоволеність результатами економічних трансформацій, зокрема посиленням розшарування. Але це незадоволення призвело не до активізації громадянської позиції, а до формування відчуття безвихідності, неможливості особистого впливу на події, а отже, до безініціативності, більш помітної серед молоді. Так, 30,5% опитаних (за даними 2004 р. — 38,3%) вважають, що держава (повністю або переважно) має відповідати за їх добробут, і лише 10,8% вважають, що вони самі мають забезпечувати свій добробут (за даними 2004 р. —

6,18%). Три чверті населення 15–49 років головною причиною відкладення народження дитини називають низькі доходи, але тільки 46% висловлюють наміри здійснити зусилля щодо їх підвищення⁷⁷. Лише 35,1% населення вважають, що їхнє життя повністю або переважно залежить від них самих, і тільки 16,0% активно включилися в нове життя, ринкові відносини здаються їм природним способом життєдіяльності [44].

Безробіття як ознака та чинник нерівності. Будь-які прояви нерівності на ринку праці — за національною, гендерною, віковою, релігійною ознаками — переслідуються відповідно до українського законодавства. Проте на практиці спостерігається вразливість окремих верств населення, зокрема пов'язана з їх нижчою конкурентоспроможністю внаслідок нижчої освіти, віддаленості місця проживання від концентрації робочих місць тощо. Віддзеркалюється це у різних рівнях та тривалості безробіття, що безпосередньо впливає на диференціацію рівня життя, психологічні стреси та стан здоров'я загалом. Безробіття є і основним чинником бідності, наявність в родині бодай одного безробітного збільшує ризик бідності на 95%. Таким чином, безробіття одночасно є і проявом нерівності, і її фактором.

Нерівність за професійною ознакою. В результаті трансформації причин та рівнів безробіття сформувалася значна диференціація ступеня вразливості на ринку праці. Висока частка осіб, які мають конкретну професію, у складі безробітних саме по собі є недостатньою для характеристики цієї вразливості, оскільки більш численні групи, зазвичай, представлені як у складі безробітних, так і у складі зайнятих. Необхідні розрахунки можна виконати за результатами порівняння цих двох структур. Так, якщо виходити зі структурних відмінностей зайнятих та безробітних, то доволі точно цей ступінь вразливості вимірює співвідношення представництва конкретної групи у складі безробітних та зайнятих⁷⁸. Згідно з виконаними розрахунками, найбільш вразливими в цьому сенсі є кваліфіковані аграрії — імовірність стати безробітними для них у 2,2 разу перевищує середню по країні, хоча питома вага кваліфікованих аграріїв у складі безробітних становить лише 2,0%. У несприятливому становищі на ринку праці знаходяться також технічні службовці — ризик безробіття на 44% перевищує середній, працівники сфери торгівлі та послуг — на 27%, кваліфіковані працівники з інструментом — для них ризик безробіття на 25% перевищує середній, і робітники з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин — перевищує на 20% (табл. 4.6).

⁷⁷ Обстеження 3112 осіб репродуктивного віку «Шлюб, сім'я та дітородні орієнтації населення в Україні», яке провів у квітні 2008 р. Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка.

⁷⁸ Зрозуміло, що т. зв. середній економічно активний мешканець України абсолютно однаково представлений і в структурі зайнятих, і в структурі безробітних.

Таблиця 4.6

**Характеристика професійної обумовленості ризику безробіття,
визначеного за методологією МОП, 2012 р., %**

	Структура		Індекс вразливості за професійною ознакою порівняно із середнім по країні рівнем
	зайнятих	безробітних	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=3/2*100</i>
Законодавці, вищі державні службовці, керівники	7,9	5,4	68,4
Професіонали	14,9	10,2	68,5
Фахівці	11,3	8,6	76,1
Технічні службовці	3,2	4,6	143,8
Працівники сфери торгівлі та послуг	15,3	19,4	126,8
Кваліфіковані робітники сільського та лісового господарства, риборозведення та рибальства	0,9	2,0	222,2
Кваліфіковані працівники з інструментом	12,2	16,3	125,4
Робітники з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин	11,7	14,0	119,7
Представники найпростіших професій	22,6	19,5	86,3

Джерело: розраховано за даними Обстеження населення з питань економічної активності.

Найбільш захищеними закономірно є працівники з високим рівнем кваліфікації — керівники, законодавці і вищі державні службовці та професіонали (ризик безробіття для них на 32% нижчий за середній по країні, фахівці (ризик на чверть нижчий за середній).

Відсутність вкрай необхідних економічних реформ і сучасних технологій віддзеркалює нижча, порівняно із середньою, вразливість т. зв. представників найпростіших професій, тобто некваліфікованих робітників, хоча їх представництво у складі безробітних є найвищим поміж усіма професійними групами.

Мінімальна питома вага аграріїв у складі безробітних пояснюється тим, що переважна більшість осіб, раніше зайнятих у сільському господарстві, мають земельні ділянки і вважаються зайнятими, якщо бодай частину виробленої продукції спрямовують на продаж.

Нерівність за освітою. Безробітні істотно поступаються зайнятим за своєю освітньою підготовкою. Зокрема вищу (повну, базову і неповну) освіту мають 49,3% зайнятих і 44,9% безробітних (дані 2012 р.), а середню (повну, базову і початкову) — відповідно 50,7% і 55,2%. Щодо захисту від безробіття, то ситуація дещо змінилась упродовж останніх років: якщо в першій половині 2000-х років надійним протектором була саме повна вища освіта (ризик бідності був нижчим за середній по країні на третину), то нині кращі шанси дає неповна вища освіта. Пояснити це можна тільки тим, що неповна вища освіта є більш приземленою і більш орієнтованою на потреби економіки. Краща захищеність від безробіття найменш освіченого населення віддзеркалює поширеність робіт, що не потребують високої кваліфікації (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

**Характеристика освітньої обумовленості ризику безробіття,
визначеного за методологією МОП, 2012 р., %**

	Структура		Індекс вразливості за професійною ознакою порівняно із середнім по країні рівнем
	зайнятих	безробітних	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=3/2*100</i>
Повна вища освіта	27,9	26,2	93,9
Базова та неповна вища освіта	21,4	18,7	87,4
Повна загальна середня	45,2	50,6	111,9
Базова та початкова загальна середня освіта	5,5	4,6	83,6

Джерело: розраховано за даними Обстеження населення з питань економічної активності.

Через кризову ситуацію в економіці України найбільш вразливими до ризику безробіття виявилися будівельники, працюючі в сфері готельного та ресторанного бізнесу, торгівлі та фінансування, а найбільш захищеними — медики, зайняті в добувній промисловості та освітяни. Певною мірою це віддзеркалює настанови влади на підтримання зайнятості в бюджетній сфері.

Отже, менш вразливими щодо безробіття є свого роду маргінальні мешканці України – ті, хто має або високу професійно-освітню підготовку, або дуже низьку. Проте можливості зайнятості визначаються не тільки професійно-кваліфікаційною підготовкою, а й мірою запитів щодо робочих місць. Іноді здатність погодитись на менш престижну і гірше оплачувану роботу має навіть більше значення. Наприклад, сільське населення, попри всі негаразди на аграрному сегменті ринку праці і свою в цілому меншу конкурентоспроможність, дещо більше представлені серед зайнятих (31,3%), ніж серед безробітних (30,6%).

Нерівність за віком і статтю. У найбільш складному становищі перебуває на українському ринку праці молодь до 24 років – у цьому віці ризик безробіття більше ніж удвічі перевищує середній. Доволі значною є небезпека втрати роботи і для осіб 25–29 років (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

**Характеристика вікової обумовленості ризику безробіття,
визначеного за методологією МОП, 2012 р., %**

	Структура		Індикатор вразливості за ознакою віку порівняно із середнім по країні рівнем
	зайнятих	безробітних	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=3/2*100</i>
15–19 роки	1,2	4,4	366,7
20–24 роки	8,6	20,8	241,9
25–29 років	13,9	18,0	129,5
30–34 роки	13,0	12,0	92,3
35–39 років	12,9	10,9	84,5
40–44 роки	12,2	10,5	86,1
45–49 років	12,4	9,6	77,4
50–55 років	14,6	11,4	78,1
56–59 років	5,6	2,4	42,9

Джерело: розраховано за даними Обстеження населення з питань економічної активності.

Перехід від навчання до роботи є доволі болісним у більшості країн, але в Україні від додатково ускладнюється через невідповідність процесу професійної підготовки вимогам ринку праці. Трансформація освітніх послуг відповідно до попиту на них відбувалась у напрямі економічних та правових наук – з одного боку, та набуття вищої освіти – з другого (рис. 4.9). Водночас українська економіка потребує значно більше працівників із середньою

професійною освітою зі знаннями та навичками у суто виробничій сфері. Не надто прагнуть брати працівників без відповідного досвіду і роботодавці. В результаті 28,3% безробітних осіб віком 15–29 років шукають роботу понад 1 рік, а відомо: що довший період безробіття, то вища ймовірність того, що потенційні роботодавці негативно сприйматимуть пошукувача, і складніша адаптація до робочого місця та режиму.

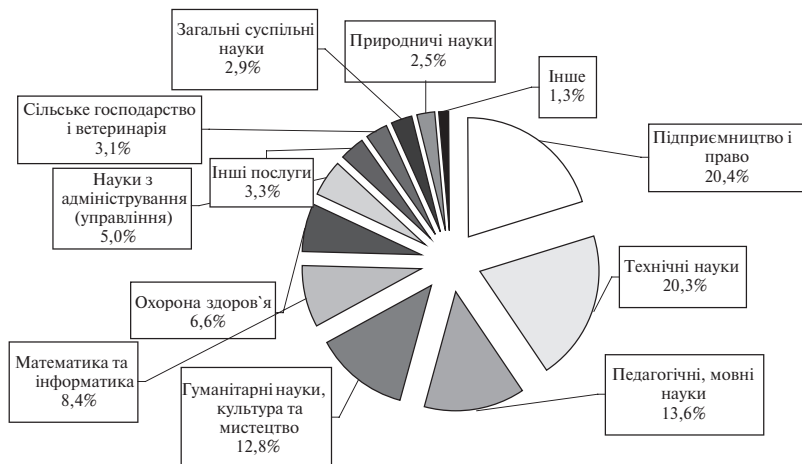


Рис. 4.9. Розподіл студентів ВНЗ за напрямками підготовки, 2013 р.

Джерело: [54, р. 19].

Переважаюча частина молоді, розуміючи проблеми пошуку стабільної/задовільної зайнятості, погоджується на певний час і на наднормову працю, і низьку заробітну плату. Відповідно 30,9% молодих працівників займають робочі місця, які потребують нижчого рівня кваліфікації.

Помітно нижча нараженість на безробіття осіб старшого віку є певною мірою штучною. Пов'язано це з тим, що за неможливості працевлаштування особи передпенсійного та пенсійного віку просто залишають ринок праці або влаштовуються нелегально чи на випадковій роботі. Не стимулює пенсіонерів до легального оформлення зайнятості і доволі потужна система субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Насправді ж проблема зайнятості осіб старшого віку реально існує, її гострота посилюється низькими пенсіями, розмір яких часто не перевищує прожиткового мінімуму.

Попри більшу частку жінок серед зареєстрованих безробітних, жінки загалом є менш вразливими, ніж чоловіки — ризик безробіття останніх на 36% вищий. Жінки більше схильні до оформлення свого стану, зокрема це стосується і безробіття. До того ж, реєстрація в центрі зайнятості дає

підстави для отримання соціальної допомоги, чим практичні жінки не схильні гребувати.

Регіональна нерівність. Найменше залежить від поведінки конкретної особистості регіональна диференціація ризиків безробіття. Саме тому регіональні відмінності є найнебезпечнішими і найбільш несправедливими.

У складі України чітко виокремлюються 4 групи регіонів (табл. 4.9):

- Найбільш вразливі регіони – ризик безробіття для їх населення перевищує середній по країні на 30% і понад (Житомирська, Рівненська, Тернопільська та Чернігівська області).
- Трудонадлишкові регіони праці – ризик безробіття перевищує середній на 10–25% (Вінницька, Закарпатська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Херсонська, Хмельницька та Черкаська області).
- Регіони із типовою для України ситуацією на ринку праці – ризик безробіття становить 90–109% середнього (Волинська, Донецька, Запорізька, Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська та Чернівецька області).
- Регіони з низьким ризиком безробіття – менше 90% середнього (АР Крим, Дніпропетровська, Київська, Луганська, Одеська та Харківська області, м. Київ та Севастополь).

Зазначене групування істотно відрізняється від групування українських регіонів, скажімо, за рівнем економічного чи промислового розвитку – всупереч поширеній думці економічна ситуація в Україні за період незалежності істотно змінилась, і нині помітну роль на локальних ринках праці відіграють малі та середні підприємства, що абсорбують значну частину робочої сили. Хоча населення індустріально розвинених регіонів (передусім, АР Крим, Одеської, Дніпропетровської, Луганської, Харківської та Запорізької областей і, звісно, міст Києва і Севастополя) є значно менш вразливим до безробіття, оскільки доволі розвинений економічний комплекс не просто формує постійний попит на робочу силу, а й забезпечує професійну диференціацію цього попиту. Саме через те, що, наприклад, у таких достатньо індустріальних областях, як Сумська та Кіровоградська, промисловість більш одноманітна, економічні негаразди значно сильніше відбиваються на масштабах та структурі попиту на робочу силу. Відповідно, наявність потужного економічного комплексу безпосередньо в обласному центрі – а саме такими є Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса – позитивно впливає на ситуацію в усьому регіоні, значною мірою компенсуючи проблеми малих монофункціональних міст, більшість яких розташована на сході країни. Натомість Херсон, Кіровоград, Суми, Чернігів – не можуть виконувати подібні функції по відношенню до всієї області, оскільки не мають такої диференційованої структури економіки і, відповідно, структури попиту на робочу силу.

Таблиця 4.9

Характеристика регіональної обумовленості ризику безробіття, 2012 р., %

	Структура		Індикатор вразливості за регіональною ознакою порівняно із середнім по країні рівнем
	зайнятих	безробітних	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	$4=3/2*100$
АР Крим	4,5	3,4	75,6
Вінницька	3,4	4,1	120,6
Волинська	2,2	2,4	109,1
Дніпропетровська	7,5	6,5	86,7
Донецька	9,8	10,4	106,1
Житомирська	2,7	3,5	129,6
Закарпатська	2,6	3,0	115,4
Запорізька	4,0	3,7	92,5
Івано-Франківська	2,7	2,8	103,7
Київська	3,7	3,1	83,8
Кіровоградська	2,1	2,4	114,3
Луганська	5,0	4,1	82,0
Львівська	5,4	5,4	100,0
Миколаївська	2,6	2,7	103,8
Одеська	5,2	4,0	76,9
Полтавська	3,2	3,7	115,6
Рівненська	2,4	3,2	133,3
Сумська	2,6	3,0	115,4
Тернопільська	2,2	2,9	131,8
Харківська	6,3	5,6	88,9
Херсонська	2,3	2,8	121,7
Хмельницька	2,8	3,2	114,3
Черкаська	2,8	3,4	121,4
Чернівецька	1,9	2,0	105,3
Чернігівська	2,3	3,1	134,8
м. Київ	6,9	4,9	71,0
м. Севастополь	0,9	0,7	77,8

Джерело: розраховано за даними Обстеження населення з питань економічної активності.

Висока вразливість до безробіття населення західних областей обумовлена загальним нижчим розвитком ринку праці і традиційною (ще з часів УРСР) їх трудонадлишковістю.

Але на загал регіональні розбіжності є справді величезними: достатньо звернути увагу на те, що ризик безробіття в Рівненській та Тернопільській областях більш ніж на 30% перевищує середній по Україні, понад 70% – ризик в Одеській області і майже вдвічі – ризик у Києві.

Різні причини ускладнення ситуації на регіональному ринку праці визначають і різні рецепти її поліпшення. Зокрема, у таких областях, як Черкаська, Волинська, Чернівецька, Житомирська, Рівненська та Тернопільська особливу увагу доцільно приділяти підтримці малого бізнесу у доволі нетрадиційних для України сферах (туризм, зокрема зелений, виробництво екологічно чистих продуктів, соціальні послуги, рекреація тощо). Натомість промислово орієнтовані Миколаївщина та Херсонщина можуть прискореними темпами розвиватися завдяки підтримці експортно орієнтованих підприємств.

У будь-якому випадку запорукою зменшення регіональної нерівності населення у доступі до зайнятості має стати розвиток дорожньо-транспортної мережі і розширення кордонів регіональних ринків праці за рахунок збільшення масштабів маятникової міграції і меж транспортної доступності.

Нерівність та міграції. Важливою складовою доходів частини населення України є кошти, що надходять (легально або нелегально) від їхніх близьких, які працюють за кордоном. За результатами двох загальнонаціональних обстежень трудової міграції, виконаних у 2007 р. і 2012 р.⁷⁹, працюють за кордоном близько 3,0 млн українців. Сумарні їх заробітки становлять 4,8–5,0 млрд євро, а грошові перекази – близько 70% загального їх обсягу, тобто 3,3–3,5 млрд євро на рік.

Близько половини загальної кількості трудових мігрантів походять із 6 західних областей (Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької). Відповідно, обсяг грошових переказів, які отримують домогосподарства цих регіонів, наближається до 700 млн євро (з урахуванням стаціонарної міграції – до 1,8–2,0 млрд), що перевищує половину, а по Закарпатській області (регіон найвищої інтенсивності трудових міграцій) – дві третини фонду оплати праці.

З огляду на нерівномірний розподіл цих надходжень по території країни та їх концентрацію у бідніших регіонах, можна зробити висновок про те, що саме доходи від міграції значною мірою зменшують територі-

⁷⁹ Спеціальний модуль до Обстеження населення з питань економічної активності, в рамках кожного з обстежень було опитано по 30 тис. осіб віком від 15 до 70 років в усіх регіонах України.

альну нерівність населення. Але водночас ці кошти є надзвичайно вагомим чинником зростання внутрішньообласної нерівності.

Нерівність у тривалості життя. Чи не найбільш комплексною характеристикою нерівності є різниця у середній очікуваній тривалості життя — саме цей показник акумулює розбіжності в умовах праці, умовах життя, способі життя в цілому, екологічній ситуації, якості та доступності медичних послуг.

Загалом різниця за цими показниками віддзеркалюється у відмінностях тривалості життя міського та сільського населення — за даними 2012 р. вона становить 2,04 року, регіональних відмінностях — 4,50, гендерних відмінностях — 9,91. Такі відмінності є доволі типовими для сучасного суспільства: практично всюди селяни і чоловіки вмирають раніше. Але якщо сільська надсмертність на загал уписується в традиційні для сучасної Європи параметри, то чоловіча їх значно перевищує. У переважній більшості європейських країн гендерна різниця в тривалості життя становить 4–5 років; винятком є регіон колишнього СРСР — навіть у країнах Балтії цей показник сягає 8–9 років, а в РФ та Казахстані — 11 років. Видається, що причини слід шукати у вкрай нездоровому способі життя (включаючи поширеність небезпечної та шкідливої зайнятості, зловживання алкоголем та тютюнопалінням, поширення шкідливих звичок тощо).

У сільській місцевості гендерна різниця становить 10,58 року, в міській — 9,53. Найвищим цей показник є в сільських поселеннях Чернігівщини — 12,90 року, найнижчим — в Києві.

За даними 2012 р., регіональні відмінності у тривалості життя чоловіків становили 5,70 року, а жінок — 3,75 (рис. 4.10). Більшою є регіональна варіація тривалості життя сільського населення — 6,69 року серед чоловіків (в міських поселеннях 5,72) і 6,44 серед жінок (в міських поселеннях 3,65). Така різниця є зavelикою для однієї країни — вона радше притаманна різним країнам, ніж регіонам однієї країни.

Логічно було б очікувати вищу чоловічу надсмертність у тих регіонах, де ризики дочасної смерті є найвищими, зокрема через поширеність шкідливих та небезпечних виробництв, де працюють переважно чоловіки. І справді, в усіх без винятку індустріальних областях сходу та півдня України тривалість життя жінок перевищує чоловічий аналог більше, ніж на 10 років. Проте найвищою є гендерна різниця на Чернігівщині (11,62 року) і Житомирщині (11,15), які найбільше постраждали від Чорнобильської катастрофи. Найнижчою є чоловіча надсмертність у Києві і Закарпатській області — 7,92 і 7,93 року відповідно.

Дуже високою є в Україні і регіональна нерівність з урахуванням сільської надсмертності. Всупереч поширеній думці, відмінності способу та якості життя міських і сільських мешканців різних регіонів України істотно розрізняються. Тільки на Закарпатті ці відмінності на ко-

ристь сільських мешканців. У 4 регіонах (АР Крим, Луганська, Донецька та Тернопільська області) різниця становить 0,66–1,41 року. І водночас на Чернігівщині і Одещині сільська надсмертність вимірюється 4,33 і 4,93 року відповідно.



Рис. 4.10. Середня очікувана тривалість життя при народженні, 2012 р., років

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

Закономірно вищою є регіональна диференціація сільської надсмертності серед чоловіків – на Одещині цей показник становить 5,03 року, тоді як на Закарпатті тривалість життя при народженні є вищою саме в сільських поселеннях. Загалом ще в 4-х регіонах (Київській, Рівненській, Хмельницькій і Чернігівській областях) тривалість життя чоловіків у сільських поселеннях є нижчою, ніж у міських на 4 роки. Серед жінок такою значною є різниця в тривалості життя тільки в Одеській області, натомість на Закарпатті довше живуть селянки, а в Івано-Франківській, Львівській, Хмельницькій і Черкаській областях різниця не сягає року (серед чоловіків такою є різниця тільки в АР Крим, Луганській та Донецькій областях).

Отже, за таким комплексним індикатором умов та якості життя, як середня очікувана тривалість життя при народженні, в Україні спостерігається надто висока гендерна і регіональна нерівність. Вона погано усвідомлюється населенням, недостатніми є і політичні реакції. Проте видається, що саме на подолання величезної та невідповідної сучасним стандартам диференціації тривалості життя мають бути спрямовані основні зусилля і влади, і громадськості. Потрібен комплексний підхід, що поширюватиметься на увесь спектр умов життя, охоплюватиме різноманітні

дії – від роз'яснювальної роботи серед населення до жорсткого контролю за умовами праці і якнайшвидшої мінімізації шкідливої та небезпечної зайнятості. Доступність якісних медичних послуг, звісно, потрібна, але сама по собі вона не забезпечить досягнення бажаних результатів.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що, на відміну від інших засадничих рис українського суспільства, нерівність розвивалась принципово по-різному в різні часи.

Періоду дорядянської доби притаманні ті ж тенденції та особливості, що спостерігалися в більшості аграрних країн тогочасної Європи. Населення в цілому було налаштоване на індивідуальні зусилля і загалом сприймало різницю в рівні та якості життя. Нерівність була пов'язана, головним чином, із належністю до конкретної соціальної страти.

Спроби кооперування і надання взаємодопомоги значно частіше спостерігалися в західноукраїнських землях. Імовірно, що, за відсутності різкого розвороту траєкторії розвитку на території УРСР, сьогодні ми б жили у суспільстві із середнім рівнем розшарованості.

Жовтнева революція зламала тодішню соціальну структуру. І на зміну суспільству з помірно високим рівнем розшарування прийшло суспільство, на загал егалітарне. Безперечно, попри всі декларації егалітарності, і в радянському суспільстві було кілька видів та форм нерівності: прихована, пов'язана із наявністю привілейованої еліти; відкрита, обумовлена ідеологічними перевагами, що надавалися пролетаріату, передусім працівникам великих підприємств, і трудовому селянству; напівкримінальна, сформована тотальним дефіцитом.

Друга кардинальна руйнація суспільної структури відбулася з переходом до ринкової економіки. Рушійною силою стала різниця в доступі до економічних ресурсів, зокрема до об'єктів приватизації. Є всі підстави для висновку про те, що сучасне українське суспільство не просто глибоко розшароване, а навіть поляризоване. На одному боці шкали сконцентровано відносно нечисельну групу заможного населення (їх частка не перевищує 5–7%), а на другому – щонайменше чверть населення на межі виживання. Походження сучасної нерівності, принаймні в суспільній свідомості, пов'язано переважно з недотриманням законодавства та «тіньовою» діяльністю. У поєднанні із болісним самим переходом від егалітарного до глибоко розшарованого суспільства це значною мірою пояснює неприйняття сучасного ступня нерівності широкими верствами населення.

Відсутність належної системи соціальних ліфтів обумовлює пов'язану із нерівністю гостру проблему сьогодення – формування усталених майнових страт, коли перехід з нижчої до вищої є майже неможливим.

Таким чином, українське суспільство в своєму розвитку пройшло шлях від доволі середньої за європейськими стандартами нерівності (дорадянська доба) до егалітарності (радянські часи), а потім до поляризації, обумовленої різкою зміною соціально-економічного устрою (нинішній період). Нерівність — в сучасному її виразі — дуже погано сприймається більшістю населення. Вона виявляється не тільки в значній різниці способу та рівня життя найбагатших і найбідніших верств населення, а викривленій соціальній структурі суспільства. В Україні практично відсутній середній клас, який в усіх країнах євроатлантичної цивілізації виконує стабілізуючу функцію. Відсутність системи соціальних ліфтів не дає змоги переходити з однієї соціальної страти до іншої, що створює передумови до формування кастової структури. У поєднанні з глибоким переконанням більшості в тому, що досягти в Україні успіху можна тільки в обхід закону, це спричиняє тотальний правовий нігілізм і хабарництво. Отже, саме нерівність є важливою — якщо не головною — перешкодою розбудови демократичного суспільства європейського зразка.

У перспективі можна очікувати певного спрощення стратифікаційної мобільності і обумовленого цим зменшення нерівності, яка поступово набуватиме більш обґрунтованого і зрозумілого походження.

4.2. Оцінка становлення і розвитку державних соціальних гарантій

Сьогодні в Україні та, мабуть, і у світі в цілому, у зв'язку з реалізацією людиноцентричної концепції розвитку найбільш складними з усіх позицій визнаються питання соціалізації економіки, які за своєю суттю, з одного боку, визначають участь держави в підтримці соціальних стандартів життя населення, а з другого — 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, всі її складові постали до рішення не в останні роки, а досить давно. З того самого часу, коли людство стало усвідомлювати можливості забезпечення гарантій існування та досягнення добробуту, закладені в спільноті та суспільній діяльності, а виробництво спільних умов проживання виокремилася в самостійну сферу господарювання, людина прагне пізнати феномен усупільнення і реалізувати його потенції в обох вищевказаних напрямках.

Основним суб'єктом узгодження уподобань різнополярного характеру, як правило, виступає держава, хоча і не без тиску, і не 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, як суб'єкта й інституту забезпечення соціального партнерства та соціальних гарантій суспільства. Проте суміщення нею виокремлених якостей у межах єдиного суспільного простору і є тим самим «тонким місцем», котре через міру поєднання і змістовного наповнення тандему «суб'єкт—інститут» формує і визначає ієрархію соціальних цінностей.

Різні інститути соціалізації впливають на людину в ті чи інші періоди її життя з неоднаковою інтенсивністю і здебільшого досить суперечливо. Через це у сфері соціальної інтеграції виникають соціальні конфлікти, що стосуються рівня умов і якості життя, соціальної справедливості і рівності, можливостей самореалізації особистості.

Людство за результатами розробок і апробації концепцій справедливого суспільного устрою закономірно прийшло до такого суспільного інституту як соціальна держава, хоча далеко не всі країни, навіть високорозвинуті, змогли це реалізувати у необхідних обсягах. Не стала винятком у цьому процесі й Україна, яка з часу проголошення Декларації про державний суверенітет спрямовує зусилля всіх секторів національної економіки на створення підвалин соціальної держави. У Декларації зафіксовано положення про те, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими [10]. Але повною мірою ототожнення соціальної політики з діяльністю держави стало правомірним після конституційного проголошення України соціальною державою [16]. З того часу концепція «соціальної держави» стала складовою частиною української державницької ідеології [42, 43].

Країни світу із суттєвими відмінностями розуміють природу і функції соціальної держави. Адже всі вони мали різний історичний досвід та економічні і геополітичні передумови. Та навіть у європейських країнах т. зв. «загального добробуту» також наявні невирішені питання зайнятості, оплати праці, злиденності, дестабілізація соціалізаційних процесів, які особливо проявляються в останні роки.

Проте головна відмінність причин виникнення їх соціальних проблем і України полягає, на нашу думку, у здатності держави обмежувати та нейтралізувати потенційно деструктивну в соціальному контексті природу ринку. Здавалося б, для цього наша держава має повноцінні обов'язки і права, так як Україна, на відміну від багатьох країн Європи, конституційно проголошена соціальною державою, що вимагає запровадження соціальної функції не тільки як нагальної цивілізованої форми державотворення, а і як обов'язкової умови досягнення конституційних норм (вставка 4.8).

Вставка 4.8. Витяг із Конституції України [16]:

Ст. 1. *Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.*

Ст. 2. *...Україна є унітарною державою.*

Ст. 3. *Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю.*

Ст. 5. *...єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.*

Ст. 13. *...Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.*

Ст. 46. *...Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.*

Конституція України надає можливість здійснити, у межах необхідного, реконструкцію поняття «соціальна держава» шляхом аналізу закріплених у ній соціальних та економічних прав людини. Так, апелюючи до положень Основного Закону [16] і зважаючи на особливості розвитку моделі соціальної держави в Україні, можна розставити такі акценти:

- проголошення України соціальною державою [ст. 1, 3];
- адаптація суспільства до нової моделі суспільного розвитку [ст. 41, 42];
- проведення соціальної політики соціальної безпеки, яка полягає в захисті соціально вразливих верств населення [ст. 11, 16, 17, 27, 28, 46–50, 51, 52, 53];
- поступове звільнення людини від соціального піклування з боку держави, сприяння її самостійності та відповідальності [ст. 43–45].

Між тим Конституцією України закріплено не стільки реальний, скільки належний, тобто бажаний стан соціалізації економіки. До того ж, чітких орієнтирів такої спрямованості Основний Закон не надав, а питання ефективності соціальної держави та механізму реалізації соціальної домінанти розвитку він залишив відкритим, надаючи тим самим суспільству альтернативи.

До речі, визнаючи Федеративну Республіку Німеччину соціальною державою, національна конституція республіки свого часу теж не розкривала її зміст. За визначенням німецьких правознавців, змістовне наповнення терміна «соціальна держава» повинна розкривати виключно практика його впровадження в конкретне суспільне й економічне середовище [21, с. 63].

У той же час відомий німецький теоретик медіа і комунікацій Норберт Болц підкреслює, що «Відповідно до конституції ми живемо у правовій і соціальній державі, але правова і соціальна держава не знаходяться у визначеній нею гармонії. Правова держава гарантує, соціальна держава виконує.вирішення проблеми не обмежується вимогою «менше держави». Насамперед, йдеться про правильне розуміння поняття «соціальна держава» [2].

У цьому розділі монографії не ставиться за мету дослідження розвитку сутності «соціальної держави». Зазначимо лише те, що в політиці, суспільстві і в науці вона зводиться, в основному, до вислову, що його дав професор лондонської школи економічних і політичних наук Р. Тітмас. На його думку, «соціальна держава» утверджується тоді, «коли за всіма громадянами визнається право отримувати соціальні послуги, яких не може надати приватний сектор» [56].

Держава має залишатися центральною ланкою і визначати свій обов'язок у тому, щоб установлювати продиктовані політичною волею принципи і використовувати як найширший інструментарій соціально-економічної політики так, щоб вільні рішення всіх людей, які займаються підприємницькою діяльністю, вели до бажаного результату. Тоді суб'єкти господарювання і суспільного життя не зможуть відмінити рух до соціально орієнтованої економіки, а, навпаки, будуть сприймати її бажаною для них і відповідно реагувати. Це досягається передусім тим, як суб'єкти, і перш за все соціальні суб'єкти, сприймають умови життєдіяльності, що склалися, і себе в них: активно чи пасивно, сприймають чи перетворюють їх і себе одночасно або відокремлено.

Із належним сприйняттям соціальної цінності держави і визнання домінантою її соціальної функції зазнають змін практично всі сторони господарської діяльності через реальне їх підпорядкування соціальній компоненті. Більше того, окреслюються нові контури і складові інститутів держави із повноцінною соціальною функцією. При цьому відпадає необхідність розглядати еволюцію функцій держави з позицій тих змін, що відбуваються в матеріальному виробництві. Маються на увазі пропозиції щодо згортання функцій держави як в економічній сфері внаслідок втрати нею об'єктів власності, так і в соціальній у зв'язку з переведенням питань добробуту в ринковій економіці на рейки самозабезпечення.

Ці пропозиції науковців, політиків і бізнесменів викликають подив, оскільки Міжнародна конференція з питань державного управління, яка була організована ПРООН у Нью-Йорку ще в 1997 р., запропонувала зовсім інше країнам з перехідною економікою, а саме: «перейти від скорочення присутності держави до переорієнтації держави» [38].

За останні роки розвиток теорії і практики суспільного прогресу за участю держави розмежувався на дві уможлядні течії. За одною з них дер-

жава повинна усупільнити всі засоби виробництва і повністю взяти на себе функцію добробуту населення, а за іншою — цю функцію слід зводити до мінімально необхідних меж.

Не зосереджуючись на цих відмінностях, треба розуміти, що розбудова соціальної держави на національних теренах має здійснюватися за зразками, які, з одного боку, відповідають загальноцивілізаційним нормам, обґрунтованим і визнаним світовою спільнотою, а з другого боку, врахувати умови і чинники, що визначають реалії розвитку державності України та об'єктивні оцінки фактичного соціально-економічного і політико-правового її стану, особливо в теперішній час.

На підставі висловленого і з урахуванням логіки проведення динамічної соціалізації, яка не допускає пониження досягнутого життєвого рівня громадян країни, досить ґрунтовно сприймається концепція руху до сучасної соціальної економіки еволюційним шляхом із застосуванням ринкової компоненти як механізму надолуження втраченого і досягнення нових здобутків у соціалізації життя.

Якщо керуватися тим фактом, що віддача від соціальних новацій є досить віддаленою в часі, а їх ефект не проявляється швидко і не має достатньо конкретного характеру, то разом з об'єктивним рухом цієї практики змінюються і поняття, в яких вони відтворюються.

Неврахування останнього із цих висновків в Україні призвело до викривлення політичних напрямів та заходів державної влади щодо змістовності, результативності та швидкості проведення соціальних трансформацій.

З цього приводу згадаємо, що ще у листопаді 2000 р., на масштабній науковій конференції провідних науковців країни, яка була проведена у Національному технічному університеті «Київський політехнічний інститут» під назвою «Україна на порозі 21 століття: уроки реформ та стратегії розвитку», відомий науковий діяч, академік НАН України В.М. Геєць підкреслив, що «...нова стратегія потребує і нової держави, тобто зростання її ролі. Разом з тим вважаємо за необхідне зробити тут певне застереження. Адже держава та її інститути досить часто (а скоріш — як правило) трансформуються згідно з інтересами правлячої еліти, що часто не збігаються із суспільними інтересами. Тому в подальшому стратегія прискореного розвитку, в якій відводиться нова роль державі, може не мати успіху і за умови серйозних розбіжностей в інтересах, і за відсутності механізмів узгодження цих інтересів. За нашої ситуації такі механізми можна створювати, розвиваючи паралельно з державними і, власне, громадянські інституції, які й мають відігравати важливу узгоджуючу роль у суспільстві. Саме тому сьогодні можна сформулювати тезу про необхідність дотримання тріади, що забезпечить розвиток: держава — громадянські інституції — ринкова економіка» [9].

З часу проведення вказаної конференції минуло майже 14 років, а висловлені застереження залишилися ще більш нагальними, тому що не були враховані політиками, владою, громадськістю.

Звичайно, роль держави в розгортанні процесів консолідації суспільства не є однозначною. Держава або гальмує їх розвиток, ставлячи перепони на шляху визрівання умов щодо послаблення індивідуальної залежності, або всіляко підтримує ті заходи, що прямо чи опосередковано сприяють зрівнюванню соціальних відносин. Цим зайвий раз підтверджується факт поступового «олюднення» держави, але важкого олюднення. Держава через специфічні інститути має забезпечити включеність людини в суспільство, утримувати в діапазоні прийнятних змін соціалізованість її життєдіяльності в цілому або, як мінімум, в частині соціально-трудової сфери.

У своїй книзі «Роздуми про нерівність. Анти-Руссо» Н. Больц наголошує, що «ядро правової держави — конституція, яка стежить за забезпеченням гарантій у реалізації її норм, ядро соціальної держави — управління, яке відповідає за їх виконання. Це розмежування неможливо просто так ліквідувати, його можна тільки інституціоналізувати. Необхідно точно визначити розрив між правовою і соціальною державою, а не намагатися сховати його за допомогою табуованого поняття «соціальна справедливість» [2].

Закріплені у Конституції України права громадян і зобов'язання держави (соціальної держави), в сукупності пов'язані з рівнем життя населення. Коли отриманих на стадії первинного розподілу трудових доходів (оплата праці, доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості) не вистачає для забезпечення цивілізаційного життєвого рівня для себе і своєї сім'ї, то вказану деструкцію повинен усунути вторинний розподіл створеного продукту. На цій стадії доходи надходять у вигляді поточних трансфертів (державні соціальні допомоги, компенсації, страхові відшкодування, субсидії тощо). За ствердженням американського вченого М. Форстера, «...найуживанішим мірилом... має бути лише один вимір — кількість або відсоток людей, які перебувають поза всяким стандартом» [52, р. 100].

Поділяючи цю тезу, вважаємо, що регуляторні дії держави в рамках розподілу і перерозподілу створеної вартості є визначальними напрямками її внутрішньої політики. Їх реалізація повинна бути спрямована насамперед на підтримання щонайменше наперед визначеного соціального рівня та якості життя, соціального захисту малозабезпечених верств населення, їх соціальної безпеки у суспільстві. Порядок розподілу та перерозподілу створеного суспільством продукту задається через систему соціальних стандартів з вимогою відповідності соціальним гарантіям держави за умови наявності та дієвості механізмів її (відповідності) контролю (вставка 4.9).

Вставка 4.9. Основи термінології «соціальний стандарт»

Слово «стандарт» походить від англ. *standart*, яке розуміють як взірець, еталон, модель, що їх використовують як об'єкти порівняння з іншими їм подібними [34, с. 463]. За окремими виданнями цей термін подається як «...норма, зразок, мірило...», «...загальноприйнятий взірець» [6, с. 1383]. Представники однієї з провідних наукових шкіл визначають стандарт як «...норму, встановлену організацією...» та «...конкретний, з відтворенням терміну, зважений показник...прийнятного результату роботи...» [46, с. 825]. Відомий фахівець у галузі оцінювання соціальних проектів К.Г. Вайс теж ідентифікує термін стандарт з «...нормою, згідно з якою здійснюються порівняння» [5, с. 26]. Американські розробники теорії менеджменту М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури схильні до кваліфікації стандарту як «...конкретної мети, рух до якої піддається виміру...» [28, с. 695].

Термін «соціальний стандарт» розглядається із першої складової цього словосполучення. За підходом А. Гальчинського, поняття «соціальне» набуває адекватного значення з поняттям «цивілізаційне». А «цивілізаційне» є сконструйованою людиною соціальною реальністю [8, с. 92]. Лауреат Нобелівської премії Ф.А. Хайєк стверджував, що «... люди стали називати «соціальним» (суспільним) те, що є головною перепоною для самого підтримання життя суспільства» [49, с. 203]. Відомо, що К. Маркс використовував поняття «соціальний» у двох позначеннях, а саме *gesellschaftlich* (суспільний) і *sociales* (стосунки людей у суспільстві) [26]. Першому значенню надавала перевага, коли йшлося про суспільство загалом, тобто про взаємодію таких його сторін, як економічна, політична, ідеологічна тощо.

Соціальний стандарт являє собою суть економічних відносин, які формуються на тлі соціального поля. Методологічні ресурси поєднання соціального і економічного саме й утримуються в системі відносин між суб'єктами економіки з приводу законодавчого встановлення динамічно змінюваних розмірів матеріальних і інших благ, що забезпечують кожному члену суспільства гідний людини рівень життя. Соціальний стандарт не постає у якості чогось застиглого, наперед визначеного і незмінного у часі. «Проте керований рух від складених реалій щодо рівня життя до його еталонної планки залежить не тільки від держави, а й від дій усіх суб'єктів економіки в цілому» [12].

Терміни «соціальний стандарт» та «соціальні гарантії» визначено в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [18]. Згідно з цим Законом соціальні стандарти постають як встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи, за якими визначають рівні основних соціальних гарантій.

Соціальні гарантії — це встановлені законами та нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги й інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Державні соціальні стандарти на сьогодні в методичному аспекті розроблені і частково впроваджені у таких сферах, як доходи населення, житлово-комунальне господарство, транспортне обслуговування, система зв'язку, соціальне обслуговування населення, охорона здоров'я, освіта громадян, надання послуг закладами культури, фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування, робота з молоддю та різними категоріями сімей.

Чинне законодавство з цих питань не забезпечене процедурними виконавчими актами та неузгоджене із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетним кодексом України й іншими дозвільними законодавчими актами щодо соціального захисту населення.

Політичні діячі повсюдно, якщо вони хочуть досягти успіху на демократичному шляху, здобути 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.

Саме тому на практиці виходить, що головною оцінкою соціальної функції держави стає кількість громадян, які потребують допомог, обсяг видатків державного та місцевих бюджетів, що використовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Але чи стає при цьому соціальніша держава?!

Терміни впровадження державних соціальних гарантій та фактичні зміни розмірів державних соціальних стандартів за 2000–2014 рр. (додатки 4.1–4.3) показують, що до цього часу немає чіткості розуміння в тому, чи країна визнана соціальною, чи лише прагне стати такою. Але в обох випадках продуктом її діяльності має бути соціальність.

Досить показовими щодо розуміння виконання соціальної функції держави є реалії виконання бізнесовими структурами базових принципів соціальної відповідальності, закладених у підтриманні стійких фінансових результатів господарювання і нарощуванні участі в забезпеченні доходами зведеного бюджету країни. З рис. 4.11, який їх презентує, видно, що доходи Зведеного бюджету України (далі – ЗБУ) у 2007–2012 рр. забезпечувалися не бізнесом, а суб'єктом, щодо якого він мав нести повноцінну соціальну відповідальність, тобто населенням.

У цьому контексті академік НАН України, директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України Е.М. Лібанова наголосила, що «Українська держава – вже 20 років поспіль – переймається виключно фінансовими проблемами, пов'язаними із неможливістю виконання всього обсягу своїх соціальних зобов'язань. Проте водночас система оподаткування є такою, що, на відміну від економічно розвинених країн, тягар податків значною мірою лягає на бідне населення. Зокрема, в Україні заможні верстви населення платять значно меншу частку податків, а бідні – відповідно значно більшу, ніж у США, країні, модель економіки якої максимально відповідає ліберальним принципам» [25].



Рис. 4.11. Динаміка виконання бізнесом базових основ соціальної відповідальності*

Примітка: * через участь у наповненні Зведеного бюджету України результатами господарювання (у фактичних цінах).

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Оцінюючи вказані тенденції, доцільно також згадати слова видатного економіста А. Маршалла: «... І як це трапляється в економічній науці, ні ті результати відомих причин, ні ті причини відомих результатів, які найбільш помітні, не є загалом найважливішими. «Невидиме» частіше всього найбільш гідне вивчення, ніж «видиме». Особливо це справедливе, коли ми маємо справу не з якимось питанням, яке представляє лише локальний чи часовий інтерес, а прагнемо знайти керуючі ідеї для розробки довгострокової політики в інтересах суспільства або в силу іншої причини ми менш зацікавлені в безпосередніх причинах, ніж в причині причин — *causae causantes*» [27].

Проведений аналіз багатьох загальних причин, які зумовлюють негативні наслідки соціальної політики, результати власного досвіду автора цього підрозділу монографії щодо управлінської діяльності на регіональному рівні приводять до висновку, що причиною найбільшої шкоди у становленні соціальної функції держави в Україні є незаконна затримка владою як затвердження державних соціальних стандартів відповідно до Конституції України, так і приведення розмірів мінімальної зарплати (далі — МЗП) і мінімальної пенсії відповідно до, хоча б запізно, затверджених державних соціальних гарантій.

Фактично тільки в кінці першого десятиріччя незалежності України відбулися зрушення у забезпеченні розвитку соціальної держави відповідно до Конституції України, незважаючи на те, що законодавче визначення вимірників рівня життя населення було прийняте ще на початку незалежності України (вставка 4.10).

Вставка 4.10. Витяги із Законів України

Закон України від 03.07.1991 р. № 1284-ХІІ «Про мінімальний споживчий бюджет»:

Мінімальний споживчий бюджет — це набір продовольчих і непродовольчих товарів та послуг у натуральному і вартісному вираженні, що забезпечує задоволення основних фізіологічних і соціально-культурних потреб людини [13, ст. 1].

Закон України від 04.10.1994 р. № 190/94ВР «Про межу малозабезпеченості»:

Межа малозабезпеченості — це величина середньодушового сукупного доходу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мініальному рівні, встановленому законодавством [14, ст. 1].

Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР «Про оплату праці»:

Мінімальна заробітна плата — це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт). До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати.

Мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників [15, ст. 3].

Розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості.

Мінімальна заробітна плата встановлюється у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб [15, ст. 9].

Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України з урахуванням пропозицій, вироблених шляхом переговорів представників професійних спілок, роботодавців, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди, та переглядається залежно від зміни розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Розмір мінімальної заробітної плати не може бути зменшено в разі зменшення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Зміни розміру мінімальної заробітної плати іншими законами України та нормативно-правовими актами є чинними виключно після внесення змін до закону про Державний бюджет України на відповідний рік [15, ст. 10].

Закон України від 15.07.1999 р. № 966-ХІV «Про прожитковий мінімум»:

Прожитковий мінімум — вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [17, ст. 1].

Прожитковий мінімум застосовується для: загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм; встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України; визначення права на призначення соціальної допомоги; визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших; встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян; формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Для оцінки рівня життя в регіоні, розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги, що фінансується за рахунок місцевих бюджетів, органами місцевого самоврядування може затверджуватися регіональний прожитковий мінімум, не нижчий від установленого відповідно до цього Закону [17, ст. 2].

Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження [17, ст. 4].

Наближення національного законодавства щодо соціального захисту населення до міжнародних соціальних стандартів було розпочато пізно, у 1997 р., відповідно до Указів Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97 «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» та від 24.05.2000 р. № 717/2000 «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року». Динаміку змін гарантованих державою розмірів прожиткового мінімуму (далі — ПМ), МЗП та мінімальної пенсії відтворено на рис 4.12.

Та головною причиною виникнення одна за одною низки соціальних проблем стало те, що із самого початку становлення соціального законодавства в державі не були створені умови для забезпечення його виконання. Врегулювання розмірів МЗП та мінімальної пенсії відповідно до гарантованих державою розмірів ПМ для працездатних і непрацездатних осіб у порядку, затвердженому уже чинним на той час законодавством, постійно відкладалося.

Влада, будучи безпосереднім виконавцем соціальної функції держави, недооцінювала її зміст та інтенсивність, особливо в історичний період становлення соціального законодавства, а також на майбутні періоди в частині законності власних дій та розвитку необхідної інституціоналізації забезпечення виконання державних соціальних гарантій.

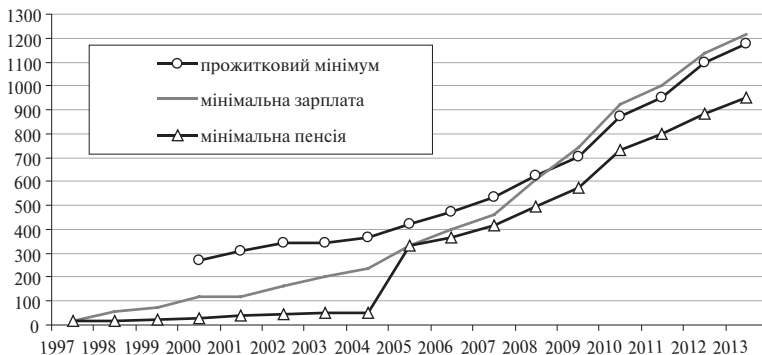


Рис. 4.12. Динаміка державних соціальних стандартів, * грн

Примітка: * станом на 1 грудня відповідного року.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Відоме українське прислів'я «Що посієш, те й пожнеш» дає відповідь на питання: чому соціальна функція держави до цього часу виконується із політичним надрином і фінансовим дефіцитом? Чому при постійно зростаючих розмірах МЗП, ПМ населення залишається незадоволеним соціальною політикою держави?

По-перше: влада стає ефективною тоді, коли вміє визначати норми і правила здійснення конкретних функцій, відповідно до умов досягнення соціальних цілей держави, що дають змогу зберегти часову перевагу або послабити деякі з них за одночасного посилення інших. По-друге: успіхів досягає та влада, яка і створює умови для формування та виконання законів, і завжди виконує їх сама. А в Україні законодавчий і виконавчий процеси відбуваються нелогічно і вибірково.

Наприклад, після затвердження державних соціальних гарантій для працюючого населення, пенсіонерів та непрацюючих з поважних причин громадян, визначених Конституцією України, та прийнятого відповідно їй законодавства (вставка 4.11), уряд розпочав роботу щодо істотного зменшення податкового навантаження на суб'єкти господарювання. Ці заходи були нагальні і важливі для економічного зростання. Але влада розпочала їх проводити при незавершенні, а точніше при невиконанні взятих на себе зобов'язань перед населенням країни щодо приведення розмірів МЗП та мінімальної пенсії до відповідних розмірів ПМ, гарантованих державою.

Вставка 4.11. Законом України від 22.05.2003 р. № 889-IV «Про податок з доходів фізичних осіб», який набрав чинності з 01.01.2004 р., змінено ставку найбільш поширеного податку — податку з доходів фізичних осіб з прогресивної (від 10 до 40 відсотків) на постійну в розмірі 13(15) відсотків [20].

Законом України від 24.12.2002 р. № 349-IV внесено зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» у частині зменшення ставки оподаткування з 30 до 25 відсотків. Цей Закон набрав чинності з 01.01.2003 р. [19].

Необхідно зазначити, що прийняття низки важливих законодавчих та нормативних актів створило умови для зростання фінансового результату суб'єктів господарювання країни. Він зріс у 2004 р. до попереднього року у 2,3 рази і склав обсяг більший, ніж за 2002–2003 рр. разом (із 19,6 млрд у 2003 р. до 44,6 млрд грн у 2004 р.) (рис. 4.13). Обсяг ВВП збільшився на 42% (із 244,5 млрд до 441,5 млрд грн відповідно) [40, 41].



Рис. 4.13. Порівняльний аналіз змін фінансового результату суб'єктів господарювання та доходів Зведеного бюджету України, млн грн

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Одночасно надходження від податку на прибуток (при зменшенні розміру його ставки у 2004 р. на 5%) зросли за рік на 3 млрд грн, або 22,7% (рис. 4.14) і досягли 17,7% [3] у загальному обсязі доходів ЗБУ за 2004 р.



Рис. 4.14. Динаміка надходжень податку на прибуток до Зведеного бюджету України

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

У той же час приріст податку на доходи фізичних осіб, в умовах значного зменшення податкової ставки і зміни всього порядку його нарахування, через рік, тобто у 2005 р., склав третю частину до кожного із попередніх двох років (рис. 4.15).



Рис. 4.15. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб до Зведеного бюджету України

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

За цих умов вперше істотно почали зростати загальні обсяги ЗБУ. У 2004 р. вони зросли до попереднього року більше, ніж на 35%, і склали 102,5 млрд грн (додаток 4.4). Темпи зростання видатків ЗБУ у 2003–2005 рр. були найвищими з початку незалежності України і дотепер (рис. 4.16).

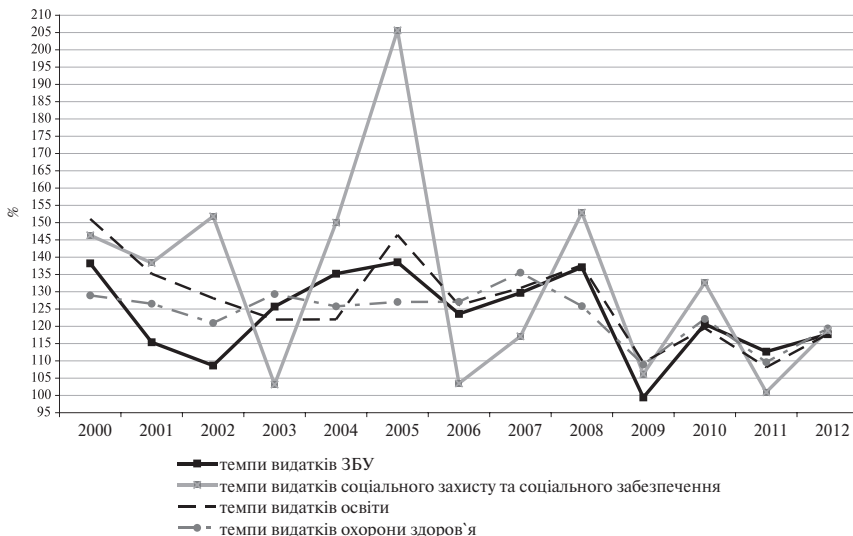


Рис. 4.16. Динаміка темпів видатків Зведеного бюджету України

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Разом з тим ні зростання обсягів ВВП, ні позитивних фінансових результатів підприємств і навіть зміцнення державного бюджету не супроводжувались рішеннями влади щодо приведення розмірів МЗП до гарантованих державою розмірів ПМ для працездатних осіб. Фактичний розмір МЗП досяг гарантованого державою розміру ПМ для працездатних осіб тільки у 2009 р. Наймені працівники неприпустимо тривалий період мали розміри заробітної плати нижче гарантованих державою соціальних стандартів (рис. 4.17).

Видатний економіст і політичний мислитель ХХІ ст. Фрідріх Август фон Хайек у відомій книзі «Дорога до рабства», що була написана ще у 1940–1943 рр., попереджав: «Єдине, чого не витримає демократія, те, від чого вона може дати тріщину, — це необхідність значного зниження рівня життя в мирний час або достатньо довгий період, протягом якого будуть відсутні видимі покращення» [48].

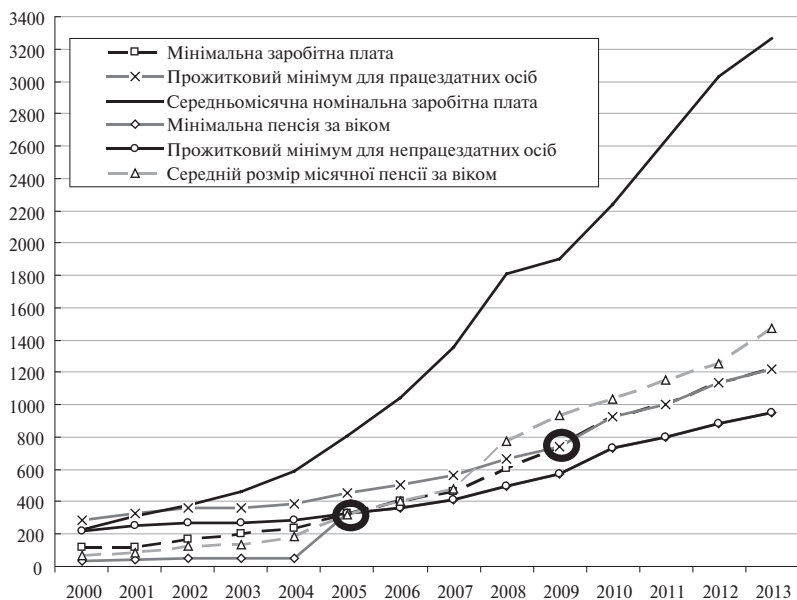


Рис. 4.17. Розміри зарплатної плати та пенсії за віком відповідно до державних соціальних стандартів, * грн

Примітка: * на кінець відповідного року.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Справді, в наших реаліях найбільш шкідливим у становленні соціальної функції держави, особливо в частині зростання добробуту населення, було невиконання владою затверджених на законодавчому рівні державних соціальних стандартів, навіть за сприятливих економічних умов, при значному зменшенні податкового навантаження на суб'єкти господарювання. Навпаки, у 2003 р. було штучно призупинено зростання розміру ПМ, який був затверджений у розмірі 365 грн на рівні 2002 р. (табл. 4.10).

Таблиця 4.10

Рівень державних соціальних стандартів, грн¹⁾

Рік	МЗП ²⁾	ПМП ³⁾	Відхилення МЗП від ПМП		Номі- нальна зар- плата	У % до попереднього року		
			грн	%		індекс номі- нальної зарпла- ти	індекс ре- альної зар- плати	індекс міні- маль- ної зарпла- ти
1995	60000 ⁴⁾	х	х	х	73	514,2	110,6	х
2000	118	288	170	59,0	230	129,6	99,1	159,5
2001	118	331	213	64,3	311	135,2	119,3	100,0
2002	165	365	200	54,8	376	121,0	118,2	139,8
2003	205	365	160	43,8	462	122,8	115,2	124,2
2004	237	387	150	38,8	590	127,5	123,8	115,6
2005	332	453	121	26,7	806	136,7	120,3	140,0
2006	400	505	105	20,8	1041	129,2	118,3	120,5
2007	460	568	108	19,0	1351	129,7	112,5	115,0
2008	605	669	64	9,6	1806	133,7	106,3	131,5
2009	744	744	0	0	1906	105,5	90,8	123,0
2010	922	922	0	0	2239	120,0	110,2	123,9
2011	1004	1004	0	0	2633	117,6	108,7	108,9
2012	1134	1134	0	0	3026	114,9	114,4	112,9
2013	1218	1218	0	0	...	...	...	107,4
2014	1218	1218	0	0	...	...	...	106,8

Примітки: 1) на кінець відповідного року; 2) мінімальна заробітна плата; 3) прожитковий мінімум для працездатних осіб; 4) крб.

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України.

Намагання влади у 2003–2004 рр. значно «покращити цифру» щодо частки населення із середньодушовими грошовими доходами, нижчими ПМ, не вдалися. Цей показник залишився на дуже високому рівні: 83,4 та 73,8% відповідно (табл. 4.11).

Таблиця 4.11

Окремі показники щодо диференціації життєвого рівня населення

Рік	Прожитковий мінімум		Частка населення із середньодушовими грошовими доходами ¹⁾ у місяць, нижчими ПМ, ²⁾ %	Співвідношення доходів, ³⁾ разів
	розмір, грн	зростання до попереднього року, грн		
2000	270,10	х	87,9	6,0
2001	311,30	41,20	89,0	6,0
2002	342,00	30,70	88,4	5,7
2003	342,00	0,00	83,4	5,7
2004	362,23	20,23	73,8	5,5
2005	423,00	60,77	64,0	5,5
2006	463,75	40,75	58,3	5,5
2007	518,50	54,75	21,0	4,0
2008	607,50	89,00	11,6	4,1
2009	638,50	31,00	11,1	4,0
2010	843,17	204,67	15,6	4,0
2011	914,08	70,91	13,7	3,8
2012	1042,42	128,34	14,1	3,6

Примітки: 1) у 2000–2006 рр. як критерій диференціації застосовувався показник «грошові витрати»; 2) прожитковий мінімум; 3) співвідношення доходів найбільш та найменш забезпечених 20% населення.

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України.

При цьому затверджені, але не виконані державні соціальні стандарти в черговий раз ставали ніби об'єктивною і, водночас, суб'єктивною аргументацією для зростання видатків ЗБУ в частині соціального захисту населення (див. рис. 4.16). Різкі підвищення темпів зростання обсягу видатків соціального захисту та соціального забезпечення населення, порівняно із загальним обсягом ЗБУ, відбулися саме в період найвищого економічного зростання, як це не парадоксально, причому, необхідно ще раз наголосити, без приведення розміру МЗП до гарантованого державою розміру ПМ для працездатних осіб.

Відомий критик соціалістичної ідеології Ф.А. Хайек ще у 1944 р. зазначав: «Можна стверджувати, що з позицій правозаконності практика застосування правила без винятків є певною мірою більш важливою, ніж зміст самого правила. ...ми можемо їздити і по лівій, і по правій стороні

дороги, це не має значення, суттєво тільки те, що ми все це робимо однаково. Дане правило дозволяє нам передбачати поведінку інших людей. А це можливо, якщо всі виконують його беззаперечно навіть у тих випадках, коли воно може здатися несправедливим» [48].

Найвагомішою причиною недержавницьких змін обсягу і структури державних фінансів стали також вибіркові заходи влади щодо виконання державних соціальних гарантій. Адже, на відміну від МЗП найманих працівників, яка не була своєчасно приведена до розміру відповідного ПМ, усі види соціальних допомог розраховувались відповідно до затверджених розмірів ПМ для непрацевдатних осіб. Тобто система оплати праці «розвалювалась», а система соціального захисту населення зміцнювалась, як відповідними законодавчими актами, особливо в частині зростання мережі і контингенту отримувачів соціальної підтримки, так і обсягом соціальних видатків державного і місцевих бюджетів. На жаль, це не впливало на якість та ефективність соціальних послуг. Це окрема важлива тема.

У даному дослідженні наголошується на причинах порушення балансу державних фінансів, серед яких однією з найголовніших є відсутність системного законодавчого супроводу умов оплати праці найманих працівників в усіх сферах економіки. В країні, спочатку непомітно, а надалі все більш поширено формувалось середовище, в якому оплата праці найманих працівників проводилась без виконання чинних законодавчих норм або взагалі без їх затвердження.

Для наочного прикладу нами проведено аналіз змін посадових окладів працівників місцевих державних адміністрацій, розмір яких визначається відповідно до розмірів затвердженої МЗП. Можливо, це не найкращий приклад з погляду їх суспільного сприйняття із-за втрати довіри населення до державних службовців, але тенденції взаємодії та впливу державних стандартів на розрахунки їх оплати праці відтворюються достатньо точно: за останні сім років посадовий оклад начальника відділу районної державної адміністрації знизився до МЗП, що не відповідає навіть законодавчим і нормативним вимогам в період прийняття рішення про призначення працівника на вказану посаду (додаток 4.5).

Виконання соціального законодавства в такий спосіб врешті-решт призвело до безплідного циклу подолання вад соціалізації, пов'язаного зі сповіданням методології «випробувань і помилок» та перманентно низького рівня заробітної плати найманих працівників і, відповідно, стабільно високого рівня бідності населення. Неадекватне зростання розмірів державних соціальних стандартів затвердженим напрямом соціальної функції держави перетворило несвоєчасність виконання законодавства на «обгрунтовану» норму, як це не парадоксально звучить, та у постійно напружену неузгодженість політичної і виконавської гілок влади, яка дедалі посилюється її надмірно показовою публічністю, без будь-яких

наслідків для політиків і центральних органів влади, але з великими негативними наслідками для громадян країни, залежність яких від влади досягла критичної межі.

Тому є всі підстави стверджувати, що «причиною причин» неефективного виконання соціальної функції держави є незрілість соціальної відповідальності влади та виконавчих правил її інституцій, а також відсутність у державі так необхідних амбітних намірів щодо розвитку культу законності, для всіх без винятку, тим більше в умовах наскрізного проникнення в суспільство культу власності.

Наслідки перманентно-повільного реформування соціально-економічного розвитку країни та її територій

Перше. Затримка процедур затвердження державних соціальних стандартів у порушення вимог Конституції України та уповільнений розвиток інституціональної бази їх виконання стали одними із найголовніших причин низького рівня оплати праці найманих працівників і пенсійних виплат для непрацездатного населення. Значна частина суб'єктів підприємницької діяльності адекватно незаконно реагувала на уповільнений і безвідповідальний формат дій влади щодо приведення розмірів МЗП до встановлених законодавством розмірів ПМ для працездатних осіб, ще більше занижуючи заробітну плату працівникам.

Статистичні дані показують, що за встановленого розміру МЗП з 01.01.2002 р. у 2,6 рази менше затвердженого розміру ПМ (МЗП — 140 грн, ПМ для працездатних осіб — 365 грн), з 01.07.2002 р. — менше у 2,2 рази (165 грн та 365 грн відповідно), частка працівників, яким було нараховано заробітну плату за грудень 2002 р. до 165 грн, тобто менше МЗП, складала 18,1%, а менше розміру ПМ для працездатних осіб — 60,2%! [35].

У грудні 2003 р. розмір МЗП (205 грн) був встановлений у 1,8 рази менше затвердженого розміру ПМ для працездатних осіб (365 грн). Частка працівників, яким було нараховано заробітну плату за грудень 2003 р. менше МЗП, складала 14,6%, і менше розміру ПМ для працездатних осіб — майже половину працівників (49,7%).

Навіть у 2009 р., в якому вперше розмір МЗП було приведено до розміру ПМ для працездатних осіб (з 01.11.2009 р. — 744 грн), частка працівників із заробітною платою, меншою від гарантованих державою соціальних стандартів, становила 8,2%. Неприпустимо, що факти мінімізації заробітної плати мають місце дотепер: у 2010 р. частка працівників, яким було нараховано заробітну плату за грудень 2010 р. менше МЗП і ПМ для працездатних осіб, складала 7,2%; 2011 р. — 5,6%; 2012 р. — 5,2%, з них найбільша питома вага штатних працівників виявилася по таких видах економічної діяльності, як сільське господарство (12,7), рибальство (15,8), транспорт та зв'язок (11,1), готелі та ресторани (8,3), будівництво (7,3%) [37].

Попри можливі заперечення щодо наведених статистичних даних, які враховують у розподілі розмірів нарахованої їм заробітної плати кількість працівників, яким оплачено 50% і більше робочого часу, вважаємо, що вони відтворюють наявні тенденції штучного заниження заробітної плати. Але відсутність державного системного обліку і контролю наявності нарахування заробітної плати працівникам менше МЗП і ПМ для працездатних осіб (у перерахунку на повний робочий день) якраз і сприяє порушенням законодавства з оплати праці, яке до цього часу так повністю і не сформоване.

Довготривала незаконність виконання державних соціальних гарантій стала першопричиною низької заробітної плати працюючих громадян в усіх галузях економіки. До цього часу середньомісячна номінальна зарплата в Україні (у перерахунку на долари США) навіть нижча, ніж у деяких країнах СНД: за 2012 р. вона складає 44,1% рівня Російської Федерації, 55,8% – Казахстану, 75,1% – Азербайджану, 84,7% – Білорусії (рис. 4.18).

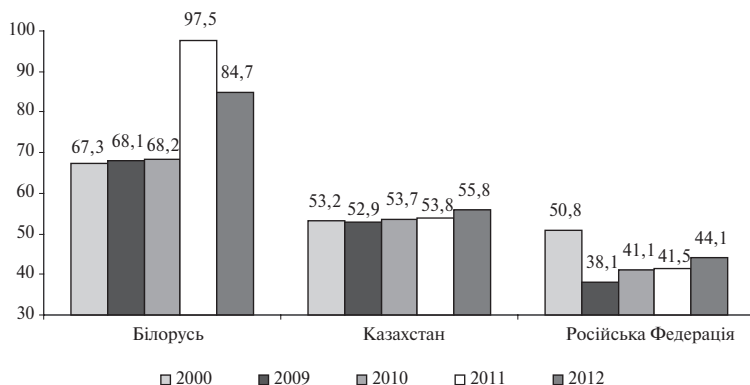


Рис. 4.18. Рівень розміру середньомісячної номінальної заробітної плати в Україні порівняно з деякими країнами СНД, %

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Ще більше рівень оплати праці найманих працівників відстає від сусідніх країн ЄС. Так, у 2012 р. середня місячна заробітна плата в Україні (379,4 дол США) складала 74,9% від середньомісячної заробітної плати найманих працівників Болгарії (506,5 відповідно), 61,7% – Румунії (614,8), 48,0% – Литви (790,4), 43,1% – Латвії (880,1), 35,0% – Польщі (1083,1), 34,1% – Угорщини (1113,8), 33,3% – Естонії (1139,6), 28,6% – Чехії (1326,0) [37].

Відмінності у розмірах місячної заробітної плати найманих працівників можливо пояснювати в т. ч. й різницями вартості товарів і послуг у цих країнах та Україні. Але мінімізація заробітної плати на приватних підприємствах, порівняно з підприємствами із державною формою власності, показує, що розвиток ринкової економіки в країні відбувається у не найкращих формах її трансформаційних змін (вставка 4.12).

Вставка 4.12. Бізнес та соціальна відповідальність

Світовий досвід показує, що бізнес проходить три періоди сприйняття його суспільством. Перший — це період первинного накопичення капіталу, що відбувається за принципом «Переможців не судять». У цей період переважають державні і місцеві преференції та пільги для певних бізнесових груп, розвивається корупція. Бізнес-структури прагнуть отримати максимальний прибуток. Другий період називають періодом становлення соціальної відповідальності бізнесу (далі — СВБ) і спонсорства. Бізнесу, який зріс різними способами, необхідне визнання суспільством як найкращого, найефективнішого. В цей період проводять різні благодійні заходи, навіть затратні, але не системні. Як правило, вони цілком залежать від ситуації та від бажання і культури власника, керівника підприємницької установи. Третій період розвитку бізнесу — це конструктивне соціальне партнерство влади, бізнесу, громади, суспільства.

За оцінками провідних вітчизняних економістів, бізнес в Україні перебуває на початку другого періоду сприйняття його суспільством і розвивається дуже повільно. Питання СВБ та соціального партнерства влади, бізнесу, громади, суспільства тільки починають вивчати та обговорювати широка громадськість, теоретики, практики бізнесу. В цей період лише деякі великі компанії застосовують окремі форми корпоративної СВБ.

За статистичними даними, нині в Україні на державних та комунальних підприємствах працює всього 7,2% зайнятого населення. Тому вплив приватного бізнесу на добробут країни і його відповідальність за її соціально-економічний стан, без перебільшення, серед всіх форм господарювання є найвагомішим.

Бізнес не тільки накопичує та інвестує капітал, він створює суспільні відносини. Тому корпоративна СВБ — це необхідність у правовій державі. З другого боку, відсутність умов для дотримання законів не дає змоги впроваджувати СВБ. Адже у неправовому полі інформація про соціальну діяльність викликає неслужбовий інтерес податкових органів і конкурентів. Тому на практиці відкритість інформації, її незалежний аудит не завжди є індикаторами на зрілість, чесність і достовірність підприємства, установи.

СВБ прийнято поділяти на зовнішню і внутрішню. До внутрішньої належить робота суб'єктів господарювання зі створення умов безпеки та результативності праці персоналу: забезпечення стабільності заробітної плати та її індексації в умовах інфляції, повноти і своєчасності її виплати; впровадження програм додаткового медичного і соціального страхування співробітників і членів їхніх сімей; розвиток людських ресурсів через програми навчання, підготовки і підвищення кваліфікації; надання допомоги працівникам підприємства

у складних ситуаціях. До зовнішньої СВБ відносять як питання працюючого персоналу, так і проблеми членів їхніх сімей і соціальний захист працівників, які раніше працювали на підприємстві, особливо ветеранів праці.

Умовою розвитку СВБ є впровадження державних правил і процедур соціального партнерства та соціально відповідальна поведінка влади, профспілкових і громадських організацій, які представляють інтереси працівників. Одночасно СВБ забезпечується через підвищення зацікавленості працівників як у результатах власної праці, так і результатах роботи підприємств за умови балансу між зростанням доходів персоналу і покращенням головних показників діяльності підприємства.

Підприємства, позбавлені соціального навантаження, і передусім соціальної інфраструктури, не тільки не покращили, а й значно погіршили умови оплати праці працюючого населення порівняно з радянським періодом, коли мали потужну відомчу соціальну інфраструктуру. Проведений аналіз структурних змін оплати праці за суб'єктами господарювання в розрізі організаційно-правових форм господарювання свідчить про найнижчий рівень заробітної плати найманих працівників приватних підприємств відносно її середнього рівня в цілому по економіці впродовж останніх років (рис. 4.19). У 2012 р. він складав усього 57,5% і зменшився більше ніж на чверть по відношенню до рівня 1999 р., тобто до початку активної фази приватизації суб'єктів господарювання; рівень розміру середньомісячної заробітної плати працівників товариств з обмеженою відповідальністю (87,5%) зменшився відповідно на 42,3 в. п. Не покращується рівень заробітної плати й на комунальних підприємствах.

Таким чином, вплив влади на підвищення рівня і якості умов оплати праці та, відповідно, мотивації громадян до кваліфікованої високопродуктивної праці у формі правових відносин із державою, між найманим працівником, роботодавцем та державою не покращується.

Друге. Головним негативним наслідком повільного розвитку державних соціальних стандартів і бездіяльності держави щодо створення необхідних умов розвитку оплати праці, або хоча б поступового її поліпшення для працюючого населення України (де соціальна функція держави визначена як головна), є високий рівень бідності.

У цьому контексті згадаємо, що проблема бідності в Україні набула офіційного визнання на десятому році незалежності України! Але все ж таки, після затвердження Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637 «Стратегії подолання бідності» (далі – Стратегія), було встановлено значення терміну «бідність», єдиний відносний критерій віднесення різних верств населення до категорії бідних і основні напрями та етапи подолання бідності. Пріоритетним завданням було визначено зменшення рівня бідності населення⁸⁰ із 27,8%, який склався у 1999 р., до 21,5% у 2010 р.

⁸⁰ Частка населення, яка має 75% і менше медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат.

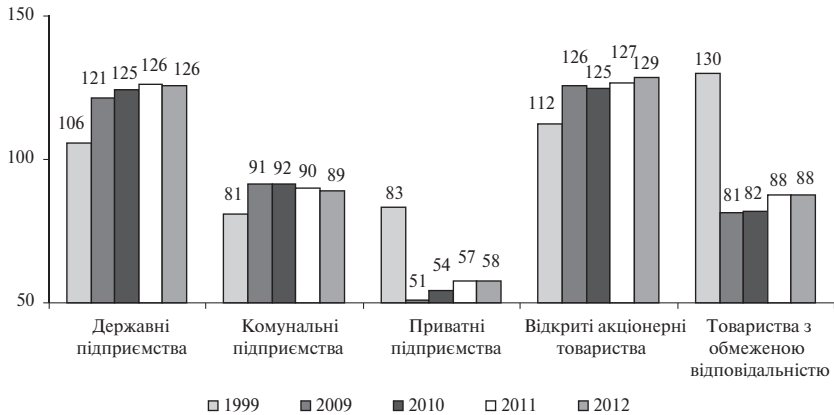


Рис. 4.19. Середньомісячна заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки, за організаційно-правовими формами господарювання, у % до середньої заробітної плати по економіці

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Практичний досвід автора дає змогу стверджувати, що заплановані показники зниження рівня бідності у Стратегії не були амбітними і з огляду на те, що позаду 10 років незалежності України сам факт бідності сприймався суспільством як негативний «здобуток» очікуваних сподівань десятків мільйонів громадян в період розвитку незалежності країни, і враховуючи наявний економічний та трудовий потенціал. Адже в той час частка найманих працівників підприємств, установ і організацій, тобто тих, які сплачують податок на доходи фізичних осіб, у загальній кількості зайнятого населення була майже на чверть більшою (на 3,8 млн осіб), ніж тепер. Тобто завдання Стратегії були посилюючими і реальними за виваженого, наполегливого їх вирішення у запланованому періоді. Тим паче, що в суспільстві знову з'явилися нові надії і навіть впевненість у їх виконанні. Відповідно до прийнятої Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії (постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 р. № 1712) Уряд щороку затверджував плани заходів, спрямовані на подолання бідності, розробляв регіональні програми подолання бідності.

У реальності вийшло так, що влада знову втратила час і найдорожче — довіру народу. Розрахунки фахівців ІДСД імені М.В. Птухи НАН України, які постійно проводяться на підставі даних ОУЖД Державної служби статистики України на виконання вказаних програм, показують, що рівень бідності населення країни у 2010 р. не тільки не зменшився відповідно до запланованого Стратегією показника (21,5%) на останній рік її завершення, а навпаки, зріс до 24,1% (хоча і знизився порівняно з 2009 р. на 2,3 в. п.).

З 2011 р. рівень бідності знову почав зростати і склав уже 24,3%, у 2012 р. – 25,5%, у 2013 р. – 24,5%. На 23-му році незалежності України, через постійне «недовіршення» необхідних організаційних заходів щодо зниження рівня бідності, кожна четверта сім'я з дітьми, в якій всі дорослі працюють (23,7%), належить до категорії бідних. Середньодушові еквівалентні сукупні витрати, менші від ПМ, має практично кожне третє сільське домогосподарство (рівень абсолютної бідності склав 28,9%).

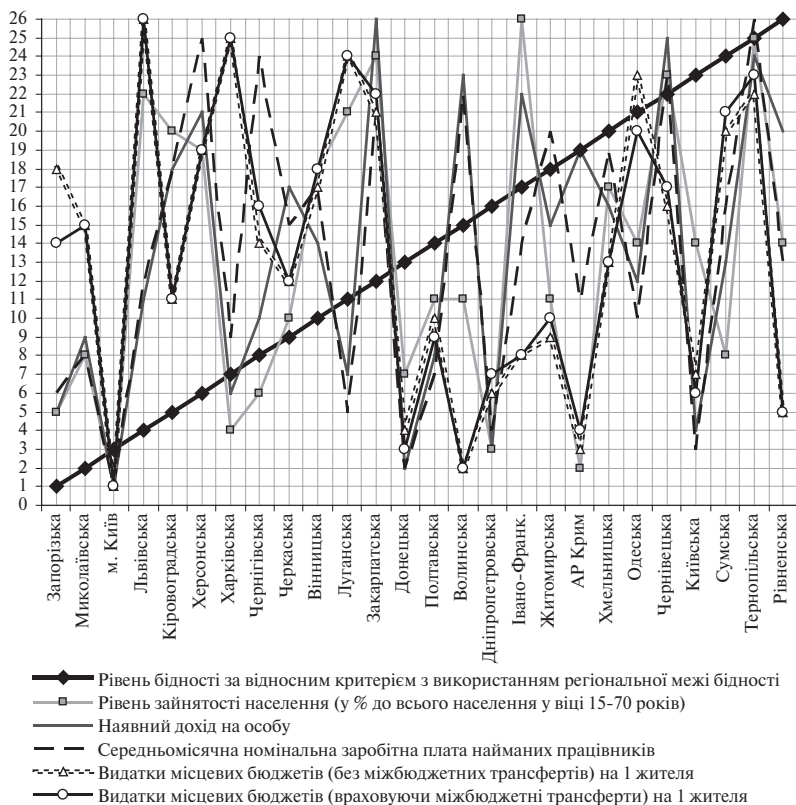


Рис. 4.20. Аналіз рейтингів* регіонів за рівнем бідності з використанням регіональної межі бідності та економічними і бюджетними показниками, 2012 р.

Примітка: * ранг 1 відповідає найнижчому показнику рівня бідності та найвищому показнику рівня зайнятості, наявного доходу, середньомісячної заробітної плати, обсягу видатків місцевих бюджетів.

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

Проведене ранжування регіонів за рівнем бідності⁸¹ у 2012 р. у порівнянні з іншими показниками (зайнятість населення регіону, доходи на душу населення, заробітна плата працюючого населення, власні видатки місцевих бюджетів на 1 жителя з урахуванням та без врахування обсягу міжбюджетних трансфертів) показує відсутність кореляції регіонального рівня бідності із рівнями зайнятості населення і його доходами навіть із урахуванням усіх соціально-культурних послуг, що надаються усім верствам населення за рахунок коштів місцевих бюджетів (рис. 4.20).

Річні коливання рівня бідності навколо четвертої частини домогосподарств країни, факт перманентної бідності серед працюючого населення та постійно зростаючі регіональні відмінності рівня бідності у вищеназваних умовах визначення і виконання державних соціальних стандартів стали найбільш небезпечними наслідками соціальної політики держави.

Недосконалість соціальної політики держави, яка призвела до викривлення її впливу на зменшення регіонального рівня бідності та необхідної його залежності від розвитку зайнятості і доходів населення, нерівність доступу громадян до соціальних і економічних ресурсів у різних регіонах країни ще раз підтверджують, по-перше: необґрунтованість розмірів державних соціальних стандартів і відсутність політичної волі у своєчасності їх реформування та впровадження; по-друге: неповний і занадто повільний вплив держави на формування умов оплати праці найманих працівників; по-третє: недостатність узгоджуючої ролі і бюрократичність організаційних заходів влади щодо формування економічної бази регіонів та її впливу на зміни рівня бідності населення.

Третє. Наголошуючи ще раз на руйнівній силі несвоечасних рішень влади та впроваджених нею «правил» обґрунтувань невиконання визначених законами соціальних гарантій, згадаємо, наприклад, що затвердження Бюджетного кодексу України відбулося тільки у червні 2001 р. У додатку 4.6 наведено терміни фактичного прийняття законів про Державний бюджет України на відповідний рік, які показують постійну їх затримку в перші 10 років незалежності країни. Це створило умови для використання державних коштів центральними і місцевими органами влади на власний розсуд як за доходами, так і за видатками, формальності виконання ними основних класичних правил бюджетного процесу і ручного режиму управління на кожному рівні виконавчої влади. Десять років країна «розхитувала» відповідальність усіх учасників бюджетного проце-

⁸¹ Рівень бідності за регіональною межею визначається як частка населення, рівень споживання якого є нижчим від межі бідності, визначеної з урахуванням рівня регіональних цін споживчого ринку.

су. Було також втрачено час на підготовку так необхідних кваліфікованих державників та кадрових професіоналів органів державного управління для організації та забезпечення планування і виконання соціально-економічного розвитку і бюджетного процесу країни та її регіонів, оцінки та моніторингу і контролю розвитку місцевого самоврядування в умовах ринкових трансформацій. Водночас зростають розподільчі функції держави за рахунок зменшення її організаційних функцій, що призвело до загрозливих наслідків.

Відоме народне прислів'я «Ніщо так не годує, як невіршені проблеми» також великою мірою дає відповідь на питання: чому завдання національних державних програм з ключових і пріоритетних напрямів не виконуються. Це підтверджує проведений нами аналіз впливу управлінських заходів державної влади на подолання бідності населення, для якого було використано статистичні показники оцінок грошових доходів і витрат домогосподарств та зміни розподілу видатків ЗБУ за видами бюджетів.

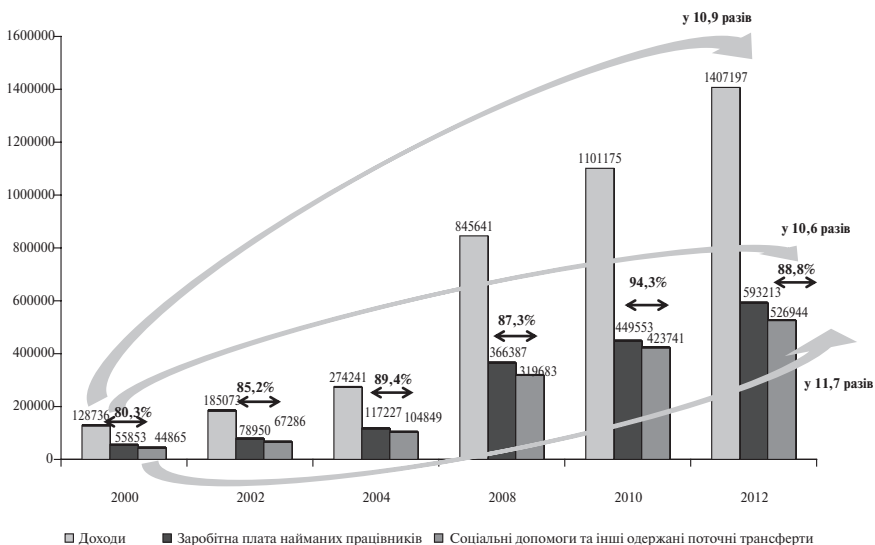


Рис. 4.21. Зміна співвідношень доходів, заробітної плати найманих працівників, соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів, млн грн

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

Моніторинг змін обсягів ЗБУ, структури доходів домогосподарств⁸² показує, що управлінські заходи, в основному, зосередились на зростанні як обсягів видатків усіх соціальних трансфертів за рахунок державного та місцевих бюджетів, так і на розподілі та перерозподілі державних фінансових ресурсів. Нараховані й отримані соціальні допомоги та інші одержані поточні соціальні трансферти зростають випереджальними темпами над змінами обсягів доходів, одержаних членами домогосподарства у вигляді оплати праці: співвідношення обсягів соціальних допомог та заробітної плати у 2000 р. складало понад 80%, а у 2012 р. — 88,8%. Фактично за останні 12 років обсяг оплати праці домогосподарств зріс у 10,6 разу, а обсяг соціальних допомог та інших поточних трансфертів — у 11,7 разу; частка зарплати в доходах населення за цей період зменшилася із 43,4 до 42,2%, а частка соціальних допомог та інших поточних трансфертів зростала із 34,9 до 37,4% (рис. 4.21).

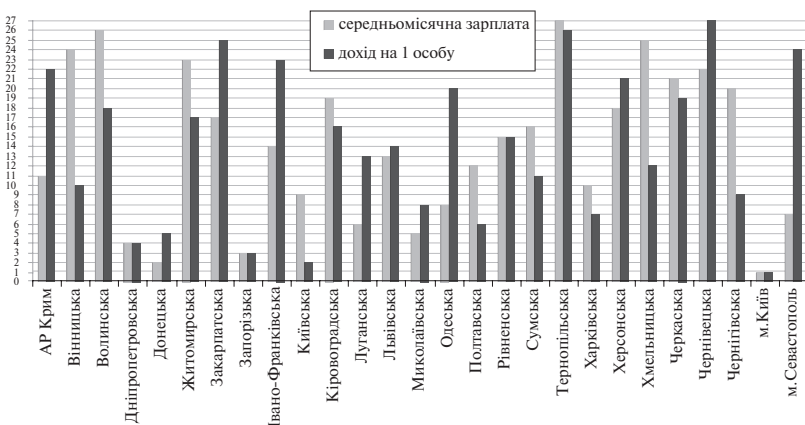


Рис. 4.22. Ранги* регіонів за розмірами середньомісячних зарплат та доходів населення, 2002 р.

Примітка: * ранг 1 відповідає найвищому значенню показників, ранг 27 — найнижчому.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

⁸² **Грошові доходи домогосподарств** складаються із суми грошових та натуральних (у грошовій оцінці) надходжень, одержаних членами домогосподарства у вигляді оплати праці (за винятком прибуткового податку та обов'язкових відрахувань), доходів від підприємницької діяльності та самозайнятості, доходів від власності у вигляді відсотків, дивідендів, продажу акцій та інших цінних паперів, надходжень від продажу нерухомості, особистого та домашнього майна, худоби, продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та в порядку самозаготівель, пенсій, стипендій, соціальних допомог (пільг та субсидій готівкою на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, компенсаційних виплат за невикористане право на санаторно-курортне лікування, за пільговий проїзд окремих категорій громадян тощо), грошових допомог від родичів та інших осіб, а також інших грошових доходів.

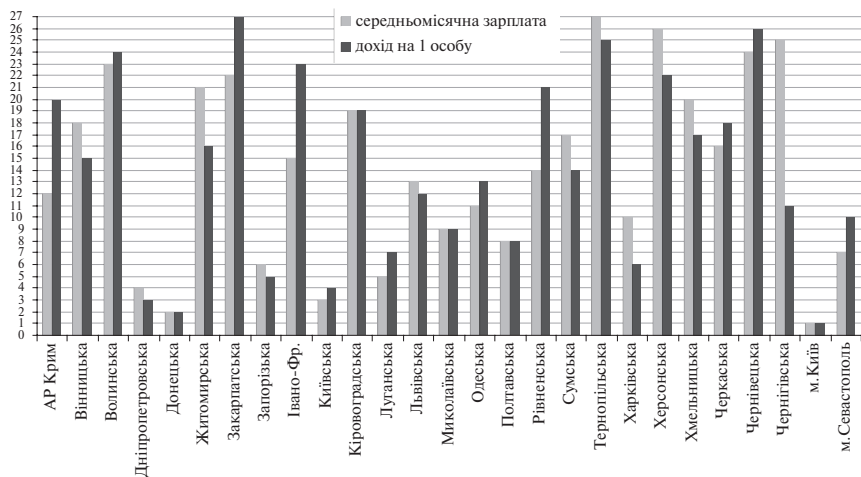


Рис. 4.23. Ранги* регіонів за розмірами середньомісячних зарплат та доходів населення, 2012 р.

Примітка: * ранг 1 відповідає найвищому значенню показників, ранг 27 — найнижчому.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Одночасно незаконна, в «ручному режимі», затримка змін розмірів соціальних гарантій призупинила вирішення питань регіональних нерівностей у доходах населення та значно стримала темпи зростання оплати праці найманих працівників відповідно до загальних доходів населення (рис. 4.22, 4.23).

Дотепер державна влада не стимулює досягнення людиною самостійно вищого рівня власних доходів та відповідне зменшення її залежності від соціального забезпечення. Це набагато складніше. Владі простіше постійно розширювати законодавче поле щодо централізації державного фінансового ресурсу та подальшого його розподілу у вигляді соціальних трансфертів замість впровадження європейських форм оплати праці, ефективної системи створення робочих місць, удосконалення регуляторної функції в частині поширення різних форм підприємницької діяльності для створення таких умов, які давали б можливість громадянам самостійно обирати робочі місця та отримувати доходи за рахунок власної праці. З цього приводу Е.М. Лібанова підкреслила, що: «Надмірна, економічно необґрунтована диференціація населення за доходами, за доступом до базових соціальних послуг спричиняє не лише соціальне незадоволення, а й провокує руйнацію моральних цінностей, корупцію та криміналізацію суспільства, стає на заваді розвитку економіки й демократизації. Значні маси населення виявляються відторгнутими від суспільного життя, від можливостей

реалізації своїх прав. Тому зниження надмірної нерівності, подолання бідності, запобігання соціальному відторгненню та маргіналізації слід визнати нагальною необхідністю» [24].

Виконання соціальної функції в діючому форматі супроводжувалось щорічним зростанням чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. За 2000–2012 рр. їх кількість збільшилася в півтора рази (з 250,9 тис. до 372,9 тис., тобто на 122 тис. осіб); в тринадцяти регіонах країни вона зросла в два і більше рази. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 1 тис. штатних працівників у 2000 р. становила 183 особи, а у 2012 р. — 352.

Склалися також негативні тенденції у сфері фінансування працівників бюджетної сфери. У 2012 р. середньооблікова кількість штатних працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, в середньому по Україні досягла 33,5%, а у 10 областях — понад 40% (наприклад, у Тернопільській та Чернівецькій областях в бюджетній сфері працює вже кожен другий штатний працівник) (додаток 4.7).

Зрозуміло, що такі заходи держави не могли призвести до стабільного й істотного зменшення рівня бідності населення. Разом з тим вони розбалансували державні фінанси, викривили процедури планування і використання бюджетних коштів на всіх стадіях і рівнях бюджетного процесу.

Четверте. Зростання обсягу соціальних видатків вищими темпами ніж заробітна плата «знекровлює» джерело доходів саме цих же видатків за рахунок усіх інституцій їх виконання: державний бюджет, місцеві бюджети та державні соціальні фонди. За цих умов рівень забезпеченості доходами видатків соціально-культурної сфери державного бюджету та ще більшою мірою місцевих бюджетів постійно погіршується. Так, за 2002–2012 рр. зменшилася забезпеченість видатків соціально-культурної сфери ЗБУ прямими податками, у т. ч. податком на прибуток підприємств — з 27,8 до 18,7%, податком на доходи фізичних осіб — з 32,0 до 22,8% (рис. 4.24).

Незбалансовані зміни обсягів витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення населення змінили рівень їх забезпеченості податком з доходів фізичних осіб та податком на прибуток підприємств ще більше, ніж загальний обсяг видатків ЗБУ — майже наполовину (рис. 4.25).

Це означає, що спроможність робочої сили щодо утримання установ соціально-культурної сфери, послуги яких покликані збільшувати людський капітал та забезпечувати соціальний захист населення відповідно до державних соціальних гарантій, постійно погіршується.

Проведений нетрадиційний аналіз впливу місцевих органів влади на зростання доходів місцевих бюджетів у частині забезпеченості видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) податком із доходів фізичних осіб (тим податком, обсяг якого відтворює здатність влади розвивати зайнятість населення та забезпечувати законність і своєчасність оплати праці працюючих громадян) виявляє і потреби, і можливості регіо-

нів, що безпосередньо залежать від результатів праці населення і суб'єктів господарювання на відповідній території, а саме: обсяг податку на доходи фізичних осіб, сплаченого до місцевих бюджетів України у 2002 р., забезпечує 43,5% власних видатків місцевих бюджетів, у 2004 р. – 32,5%, а у 2012 р. – 27,6%. Цей рівень по областях коливається від 17,9% (Чернівецька) до 47,1% (Донецька) у 2004 р. Найменший і один з найбільших⁸³ рівнів забезпеченості податком на доходи фізичних осіб власних видатків залишився у 2012 р. у тих самих областей: 15,2 та 36,8% відповідно і по обох він зменшився (рис. 4.26).

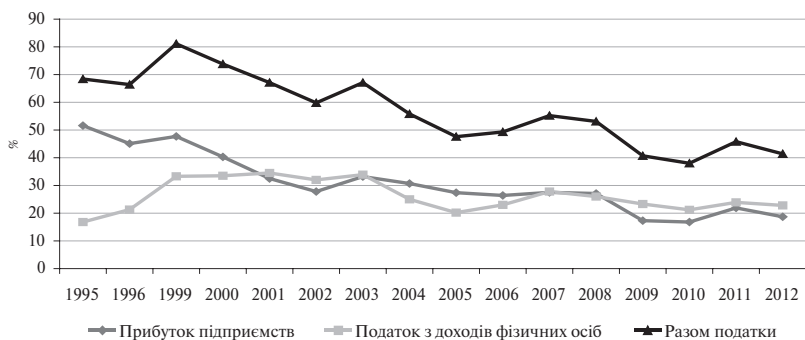


Рис. 4.24. Рівень забезпечення видатків соціально-культурної сфери Зведеного бюджету України податками із доходів фізичних осіб та податком на прибуток

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.



Рис. 4.25. Рівень забезпечення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення Зведеного бюджету України податком на прибуток підприємств та податком з доходів фізичних осіб

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

⁸³ У 2012 р. найвищий рівень забезпеченості податком на доходи фізичних осіб власних видатків – у м. Севастополі – 37,6%.

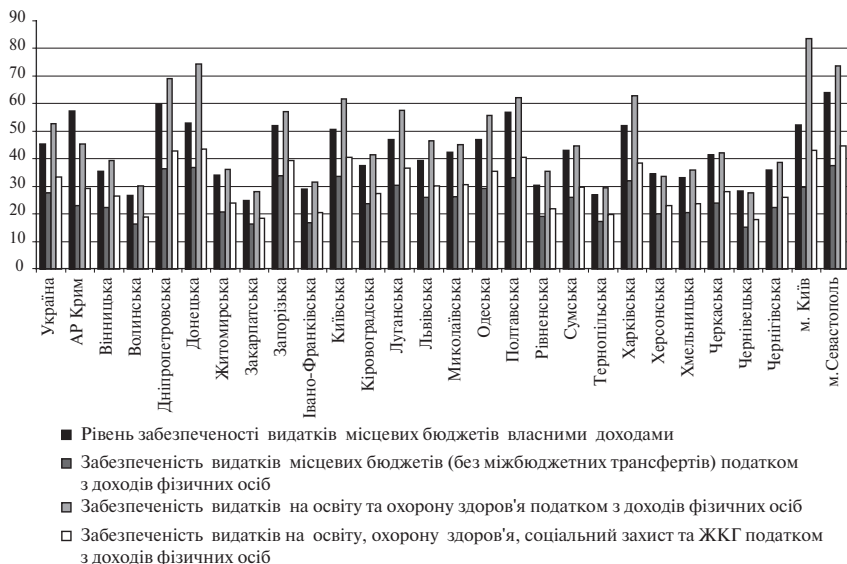


Рис. 4.26. Рівень забезпеченості витратів місцевих бюджетів власними доходами у 2012 р., %

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

У 2012 р. порівняно з 2004 р. лише у 4-х регіонах прослідковувалось зростання рівня забезпеченості витратів місцевих бюджетів податком із доходів фізичних осіб: у м. Севастополь (+4,4 в. п.), Київській (+3,8), Кіровоградській (+0,5) областях та в АР Крим (+0,2). В усіх інших регіонах відбулось падіння цього показника, насамперед по м. Київ (-13,9), Донецькій (-10,3), Запорізькій (-9,4), Луганській (-7,5) та Дніпропетровській (-6,7 в. п.) областях.

Окремий аналіз витратів місцевих бюджетів за функціями показує, що рівень забезпечення податком на доходи фізичних осіб навіть тільки витратів освіти зменшився в усіх регіонах (додаток 4.8). Так, у 2004 р. він складав загалом по Україні 116,5%, а у 2012 р. — 88,9%. Крім того, якщо обсяг цього податку здатен був покривати у 2012 р. всі витрати по освіті Донецької, Дніпропетровської, Київської, Луганської, Полтавської та Харківської областей, мм. Києва та Севастополя, то у Закарпатській області — лише на 42,4%, Чернівецькій — 43,6, Волинській — 45,8, Тернопільській — на 46,3%.

Зрозуміло, що податок на доходи фізичних осіб не є цільовим податком для фінансування конкретних витратів місцевих бюджетів. Та негативні тенденції зростання розриву між їх обсягами свідчать:

- по-перше, про зростання неспроможності місцевих бюджетів виконувати власні функції;
- по-друге, про низький рівень знань населення щодо формування доходів державного і місцевих бюджетів для забезпечення їх соціального захисту та публічності планування, виконання і контролю державного і місцевих бюджетів, що є причиною незацікавленості населення та суб'єктів господарювання у сплаті податків і зборів;
- по-третє, про зростання загрози на введення додаткових податків і зборів або збільшення розмірів ставок на діючі податки (наприклад, на акцизний збір), які також сплачує населення за рахунок «власної кишені» для покриття зростаючого дефіциту у фінансуванні витрат ЗБУ навіть по соціальному захисту населення, соціально-культурній сфері, не враховуючи бюджети розвитку та підтримку економічної діяльності підприємств державної та комунальної власності (вставка 4.13).

Вставка 4.13. *Частка внутрішніх податків на товари та послуги зростає за 2002–2012 рр. на 10,5%, з них податку на додану вартість — на 9,5%, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) — на 0,6%, акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) — на 0,4%. Якщо порівняти ці зміни за період між першим і другим етапами бюджетної реформи (Бюджетний кодекс України в редакції 2001 р. та Бюджетний кодекс України в редакції 2010 р.), то на 1 грн сплаченого податку на доходи фізичних осіб у 2002 р. надходило 1,24 грн податку на додану вартість і 0,87 грн податку на прибуток підприємств, у 2012 р. — 2,04 грн і 0,82 грн відповідно [3, 4]. Тобто «податкове навантаження» на споживчий кошик громадян зростає через збільшення внутрішніх податків, обсяг яких є значною складовою вартості товарів, послуг або, простіше, їх ціни.*

Такий стан формування місцевих бюджетів та їх взаємовідносин із державним бюджетом породжує не тільки апатію і невпевненість у своєму майбутньому, а й споживацькі настрої у населення і регіональної влади, що їх, як не парадоксально, об'єднує, тому, що дає підстави для отримання щорічно зростаючого обсягу трансфертів із державного бюджету у формі допомог, пільг, субсидій для населення і також для збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів.

За 2002–2012 рр. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів зростає з 31,2 до 55,2%, причому зі значними відмінностями по регіонах: від 42,2%, наприклад, у Дніпропетровській області, до 73,9% — у Волинській (додаток 4.9). Такі зміни особливо посилились після затвердження Бюджетного кодексу України в редакції від 08.07.2010 р., хоча він мав, навпаки, покращити фінансовий стан місцевих бюджетів (рис. 4.27, 4.28). З цього періоду обсяг трансфертів почав перевищувати обсяг власних доходів місцевих бюджетів.



Рис. 4.27. Динаміка змін обсягів доходів місцевих бюджетів по Україні

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

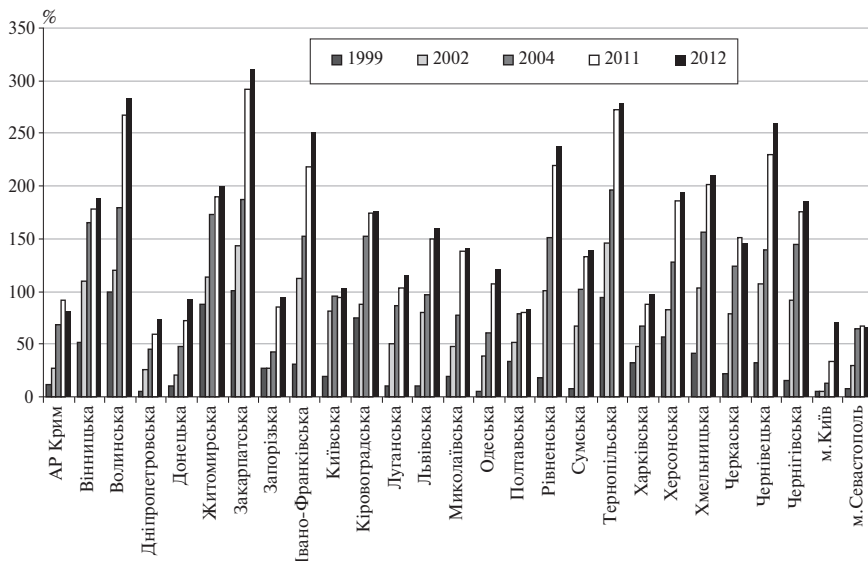


Рис. 4.28. Трансфертне навантаження державного бюджету* по регіонах України

Примітка: обсяг трансферту до власних надходжень місцевих бюджетів, %.

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Разом з тим необхідно наголосити, що вказані структурні зміни доходів місцевих бюджетів, у т. ч. у розрізі регіонів, не дають підстав для звичних в широкому колі політичних тверджень та оцінок щодо регіонів як «донорів» або як «реципієнтів». Адже в державі до цього часу на жодному рівні центральної виконавчої влади немає офіційної (і неофіційної) інформації про обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів із урахуванням загального контингенту доходів і видатків ЗБУ, в т. ч. видатків всіх загальнодержавних програм у регіональному розрізі. Тому поширені твердження політиків, місцевих органів влади про т. зв. «донорські потенціали» окремих регіонів не мають об'єктивних фінансових обґрунтувань. Але потреба в таких системних розрахунках була завжди, а нині стала, без перебільшення, ключовою в питаннях оцінки та планування розвитку потенціалу соціалізації держави та її регіонів. Саме аналіз виконання всіх доходів і видатків ЗБУ та державних фондів загальнообов'язкового соціального страхування разом і по регіонах зокрема мають стати фінансовою основою для висновків і рішень в організації та проведенні децентралізації влади, особливо в частині забезпечення виконання соціальної функції держави.

П'яте. Всі процеси у сферах суспільного буття можна звести до двох, а саме: економічного і соціального. Абсолютизація якоїсь однієї сфери суспільного життя призводить до створення деформованої моделі суспільства. Ігнорування владою цих загальновідомих висновків науковців різних економічних напрямів призвело до сталої «нереформованості» соціальної інфраструктури протягом всіх років незалежності і негативно позначилось на політичному та соціально-економічному становищі країни. По-перше, соціальна сфера не стала стимулятором економічного зростання. По-друге, економічна сфера не забезпечує виконання проголошеної соціальної функції держави. Перше і друге заблокували навіть окремі позитивні зрушення щодо законодавчого, правового і виконавчого забезпечення підвищення рівня життя і загального добробуту населення.

Оцінки виконання видатків державного і місцевих бюджетів за 1999–2012 рр., тобто до і після проведеної бюджетної реформи, показують постійне скорочення частини тих видатків ЗБУ, за рахунок яких надаються послуги соціальної інфраструктури всім верствам населення (охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку) (рис. 4.29).

Частка видатків соціального захисту та соціального забезпечення населення у всіх видатках соціально-культурної сфери ЗБУ у 1996 р. складала 53,5%, а у 2012 р. — вже 72,2%. У 1996 р. обсяги видатків на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення були практично однакові, а у 2012 р. розрізнялися майже на чверть. Крім того, у 2012 р. видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення стали більші ніж удвічі, від

видатків на охорону здоров'я, у 6 разів — від видатків по житлово-комунальному господарству (рис. 4.29). У місцевих бюджетах ці тенденції ще складніші (рис. 4.30).

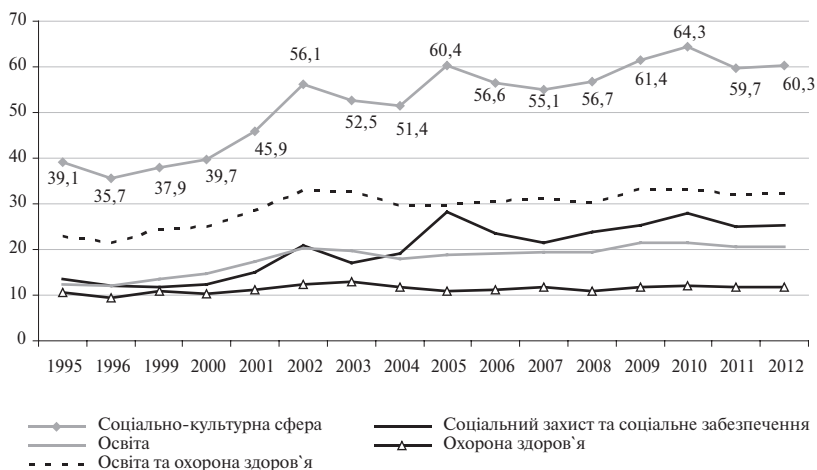


Рис. 4.29. Частка видатків соціально-культурної сфери у Зведеному бюджеті України, %

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

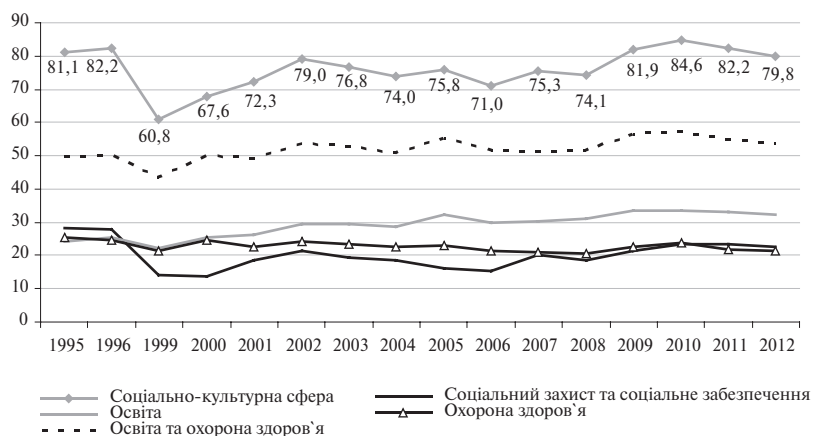


Рис. 4.30. Частка видатків соціально-культурної сфери у місцевих бюджетах, %

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Для соціально-економічних характеристик мережі соціальної інфраструктури та відповідних змін спільних умов проживання громадян за роки незалежності України у порівнянні із радянським періодом ми використали окремі показники, які безпосередньо і постійно впливають на рівень життя кожної людини.

Так, кількість установ дошкільних навчальних закладів і вихованців у них зменшилась за 1990–2012 рр. у 1,9 і 1,7 разу відповідно. Причому у 2012 р. із облікових 1200 закладів третина не була придатною для використання (перебували в ремонті або не були забезпечені комунальним обслуговуванням) [41].

Рівень послуг транспорту і зв'язку у 2011 р. та 2012 рр. продовжує відставати від рівня 1990 р. за усіма його видами (крім метрополітену) і складає всього 46,6 та 45,5% відповідно. Найгірший стан – по водному транспорту (15,6), насамперед річковому (5,3%) (рис. 4.31).

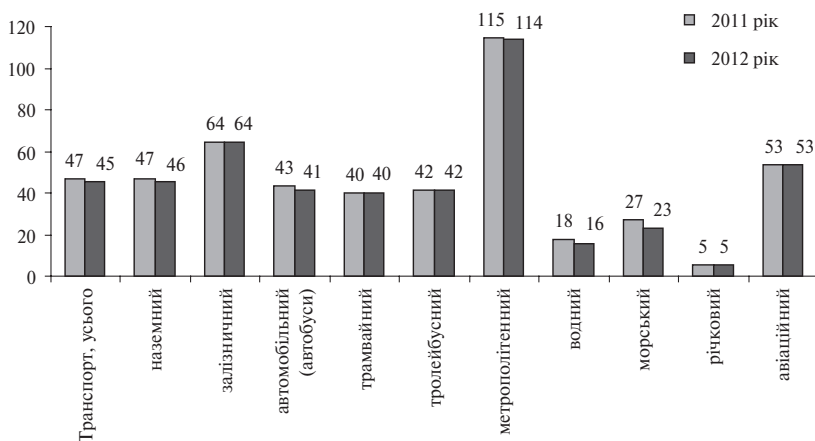


Рис. 4.31. Забезпечення послугами транспорту, %*

Примітка: у % до 1990 р.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Залишається недостатнім рівень благоустрою населених пунктів, насамперед у частині забезпеченості базовими зручностями – водопроводами, каналізацією, газопостачанням (рис. 4.32).

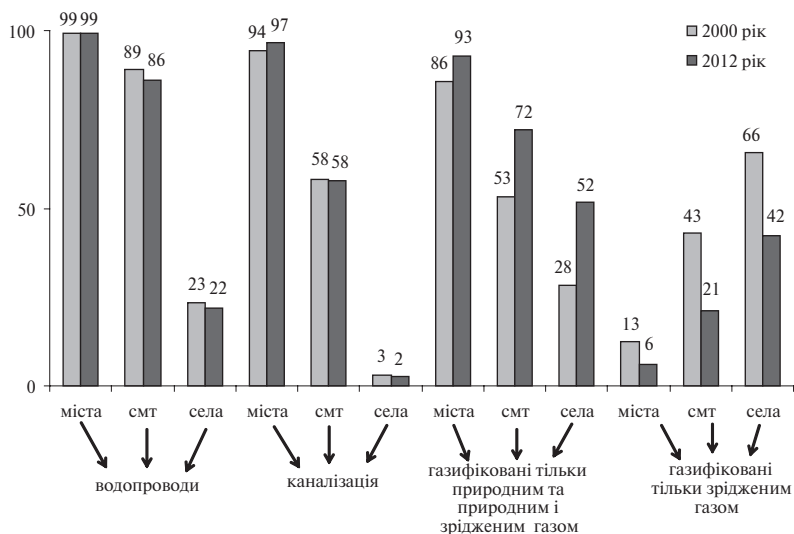


Рис. 4.32. Рівень благоустрою населених пунктів за типом місцевості, %

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

На підставі наведеного можна стверджувати, що протягом тривалого періоду конституційно визначеним соціальним заходам не було надано системно-керованого характеру для реального підвищення добробуту населення. За таких умов громадяни очікують більших витрат на соціальний захист без адекватного зростання фінансових можливостей держави. Не змінюються форми фінансового забезпечення розвитку соціальної інфраструктури: за рахунок державного й місцевих бюджетів та нові форми її зміцнення за рахунок розвитку СББ і недержавних форм соціального партнерства бізнесу і влади.

До речі, ця причина постійно ускладнює та навіть все частіше унеможливорює отримання населенням гарантованих Конституцією України послуг соціальної інфраструктури незалежно від місця проживання. Саме цей чинник найбільше нівелює зростання розмірів МЗП, ПМ, мінімальної пенсії, так як одночасно зі змінами державних соціальних стандартів не відбувається покращення якості і доступності послуг спільних умов проживання. Залишається низьким рівень розвитку комунального господарства, транспорту, мережі та якості державних і комунальних доріг, екологічних заходів, особливо в частині водопостачання, очищення питної води, стічних і ґрунтових вод. Вкрай посилюється негативне екологічне і техногенне навантаження на населення всіх регіонів країни. Не

створюються необхідні умови для забезпечення населення житлом та послугами закладів охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, не покращується транспортна інфраструктура та безпека проживання.

Залишаються неузгодженими і непослідовними управлінські рішення щодо виконання державних програм соціально-економічного розвитку, що фінансуються з державного і місцевих бюджетів як окремо, так і разом. Не ведеться їх загальний облік, моніторинг та оцінка виконання всіх загальнодержавних програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів в сумарному виразі та в кількісних характеристиках, незалежно від інституцій їх виконання, та в розрізі регіонів і місцевих органів самоврядування. Тобто відсутня відповідальність керівників місцевих органів влади за використання конкретним містом, районом, селищем області державних коштів, які формуються за рахунок податків і зборів всього населення та суб'єктів господарювання в цілому по країні. Не створена державна система моніторингу та оцінок всіх законодавчих і регуляторних актів.

Основними умовами виникнення вказаних причин і їх посилення є сприйняття соціальної функції держави в суспільстві, в основному, як державні витрати, як видатки державного, місцевих бюджетів та системи державного соціального страхування.

Соціальна функція держави не сприймається як баланс доходів і видатків загального державного фінансового ресурсу, як баланс можливостей і намірів держави та суспільства, використання яких забезпечується тільки при зростанні економіки, доходів громадян та, відповідно, доходів бюджетів усіх рівнів.

Все це призвело до зменшення економічної активності населення, особливо тієї частки населення, які працюють за наймом, у т. ч. штатних працівників. Адже їх режим роботи не можливий без розвиненої транспортної інфраструктури, благоустрою міст, селищ, без дошкільних дитячих закладів, мережі закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту тощо.

Тому, *шостим* і найбільш небезпечно негативним наслідком діючої соціальної політики, на наш погляд, є втрата довіри населення до влади. Сутність вислову «Верхи не можуть, а низи вже не хочуть» стала трагічною реальністю.

Необхідно підкреслити, що в суспільстві все це проявлялось поступово, і насамперед у зменшенні офіційної чисельності найманих працівників та відповідно легальної заробітної плати, що допускалось як суб'єктами підприємницької діяльності, так і працюючим населенням. Звичайно, однією із найголовніших причин «прямої дії» на вказані тенденції є недосконалі правила і процедури нарахування і сплати податку на доходи фізичних осіб та соціальних внесків.

Ми провели аналіз розрахунків страхових зборів та податків на заробітну плату (дохід) найманого працівника бюджетної сфери станом на 03.08.2014 р. в розмірі 1710 грн. У наведеному нижче розрахунку видно, що загальна сума податків і зборів на заробітну плату, які сплачують працівник та роботодавець разом, у витратах установи більша половини нарахованої заробітної плати (доходу) найманому працівнику (табл. 4.12).

Таблиця 4.12

Розрахунок податкового та страхового навантаження фонду заробітної плати бюджетної установи на 1 працівника

Нарахована заробітна плата працівнику за 1 місяць, <i>грн</i>	1710,00
Сума податків і зборів, які сплачує працівник із доходу, <i>грн</i>	243,10
Фактично перераховано зарплати працівнику на його власний рахунок, <i>грн</i>	1466,90
Сума страхових зборів, які сплачує роботодавець, <i>грн</i>	620,73
Витрати бюджетної установи на місячний фонд зарплати, <i>грн</i>	2330,73
Перераховано всього, із врахуванням страхових зборів, які сплачують працівник та роботодавець, <i>грн</i> , у т. ч.:	863,83
— податку на доходи фізичних осіб	155,92
— страхових внесків	682,29
— військовий збір	25,65
Частка податків і зборів у загальному фонді заробітної плати, %	37,1
Збільшення витрат бюджетної установи на фонд оплати праці від нарахованої зарплати працівника, %	36,3
Збільшення витрат бюджетної установи на фонд зарплати від фактично отриманої зарплати працівником, %	158,9
Співвідношення фактично отриманої зарплати:	
— до нарахованої зарплати, %	85,8
— до витрат установи на фонд зарплати, %	62,9

Примітка: станом на 03.08.2014 р.

Джерело: побудовано за даними бухгалтерського обліку бюджетної установи.

Водночас наш приклад показує, що працівник фактично отримує 62,9% заробітної плати від тих витрат, які віднесені до фонду оплати установи, який, в свою чергу, майже в 1,6 разу більший, ніж отримує працівник. Причому останній не має розуміння повноцінного зворотного зв'язку від держави за рахунок сплачених ним податків та страхових внесків.

Тому проведення оцінки трудового потенціалу країни та її регіонів слід проводити завжди, а в теперішній час особливо, одночасно із оцінками законодавчого та інформаційного оточення соціального і трудового законодавства. І вони є головними у виконанні соціальної функції держави. На жаль, дотепер цим питанням не приділялось достатньої уваги як у визначенні пріоритетів державної соціально-економічної політики, так і у зростанні добробуту населення.

Перша частина вирішення вказаної проблеми — це проведення своєчасного і обґрунтованого аналізу економічної активності населення.

За результатами вибіркового обстеження населення з питань економічної активності за 2000—2012 рр., співвідношення кількості найманих працівників підприємств, установ, організацій (тобто тих, які уклали трудовий договір/контракт з адміністрацією підприємства, установи, організації, фізичною особою про умови й оплату трудової діяльності) із кількістю населення, зайнятого економічною діяльністю⁸⁴, зменшилось в середньому по країні на 20%.

В абсолютному вимірі кількість найманих працівників у 2012 р. становила 12181 тис. осіб, що на 3863 тис. менше порівняно з 2000 р. Отже, за дванадцять років «втрачено» п'яту частину найманих працівників, а це рівнозначно чисельності населення Одещини (2395 тис. осіб) та Полтавщини (1468 тис.)⁸⁵ або кількості найманих працівників по 14 регіонах у 2012 р.⁸⁶

У міжрегіональному розподілі виокремлюються, насамперед, Донеччина (1268,1 тис. найманих працівників, або 10,4% до їх загальної

⁸⁴ Все населення країни у віці 15–70 років розподіляється на три взаємовиключні та вичерпні категорії: зайняті, безробітні, економічно неактивні (поза робочою силою). *Економічно активне населення* — це населення, яке впродовж певного періоду часу забезпечує пропозицію робочої сили на ринку праці, *зайняте економічною діяльністю населення* — це фактично працююче населення. Зайнятість означає не тільки роботу за заробітну плату (за наймом), а й також і заради одержання прибутку чи сімейного доходу на власному підприємстві, включаючи виробництво в особистому селянському господарстві, з метою ринкової реалізації виробленої продукції. На відміну від зайнятого населення, *кількість найманих працівників підприємств, установ, організацій* охоплює тих зайнятих, які уклали письмовий (або усний) трудовий договір (контракт) з адміністрацією підприємства, установи, організації, фізичною особою про умови й оплату трудової діяльності. До цієї категорії віднесені працівники суб'єктів підприємницької діяльності, бюджетних і фінансових установ та громадських організацій, а також кадрові військовослужбовці (крім строкової служби), особи рядового та начальницького складу правоохоронних органів. Показники зайнятості населення визначаються за місцем їх постійного проживання, а наймані працівники враховуються за місцем сфери прикладання їх праці, тобто за місцем знаходження підприємства або його структурного підрозділу [36].

⁸⁵ Станом на 01.01.2013 р.

⁸⁶ Разом по Харківській, Полтавській, Житомирській, Сумській, Хмельницькій, Чернігівській, Миколаївській, Івано-Франківській, Рівненській, Волинській, Кіровоградській, Закарпатській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

кількості по Україні), м. Київ (1209,4 тис., або 9,9% відповідно) та Дніпропетровщина (1056,1 тис., або 8,7%) (рис. 4.33).

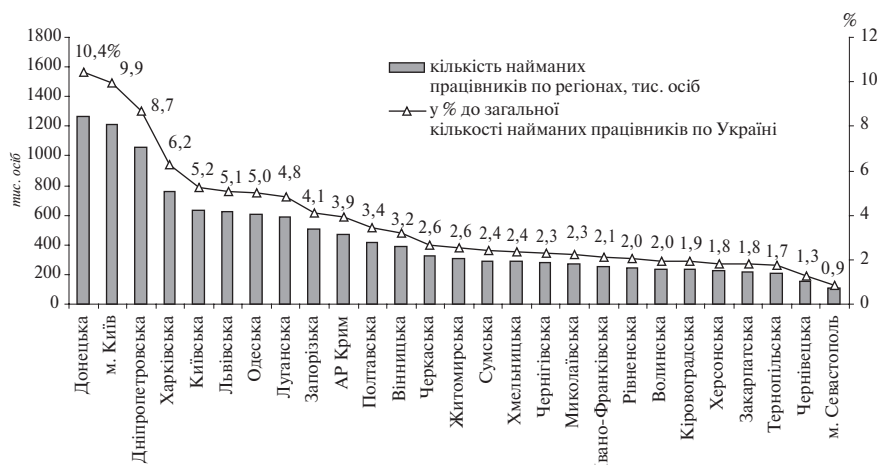


Рис 4.33. Кількість найманих працівників підприємств, установ, організацій за регіонами, 2012 р.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Динаміка співвідношення найманих працівників до зайнятого населення регіону (додаток 4.10) свідчить, що ранги регіонів 2000 р. та 2012 р. за показником рівня найманої праці змінилися. Наразі у першу десятку найвищого рівня найманої праці входять: м. Київ (по якому ранг перемістився з 6 місця у 2000 р. на 1 місце у 2012 р.); Київська область (2/2 відповідно); Дніпропетровська (5/3); Полтавська (9/5); Донецька (15/4); Запорізька (7/6); Чернігівська (21/8); Луганська (19/10); м. Севастополь (1/8); Харківська область (19/7).

Оцінка вказаних змін у розрізі регіонів відтворює процеси негативного впливу управлінських рішень щодо кількості найманих працівників, які проходять з великими відмінностями в регіонах України. Протягом 2000–2012 рр. найбільша кількість найманих працівників фіксувалася у Донецькій області, але темпи зменшення цього показника, починаючи з 2008 р., були тут одні з найвищих по Україні (додаток 4.11). Вже у 2012 р. кількість найманих працівників на Донеччині наблизилася до аналогічного показника по м. Київ (див. також рис. 4.33). Високі темпи скорочення кількості найманих працівників спостерігалися й у Хмельницькій (40,3%), Херсонській (40,0%) та Тернопільській (36,5%) областях.

За досліджуваний період суттєво змінилась структура зайнятого населення за видами діяльності: вона скоротилась у промисловості на 22,0%, у сільському господарстві – на 16,2%, у торгівлі, навпаки, зросла на 33,1% (у 2000 р. чисельність зайнятого населення у торгівлі складала 35% від його чисельності у промисловості і сільському господарстві, у 2012 р. – 72%).

Відповідно до вищевказаних тенденцій щодо зменшення чисельності найманих працівників (протягом 2000–2012 рр. – на 24%), відбулось скорочення на 23% середньооблікової кількості штатних працівників (рис. 4.34), у т. ч.: у сільському господарстві – на 76%, будівництві – на 45%, промисловості – на 32%, транспорті та зв'язку – на 26% (додаток 4.12).

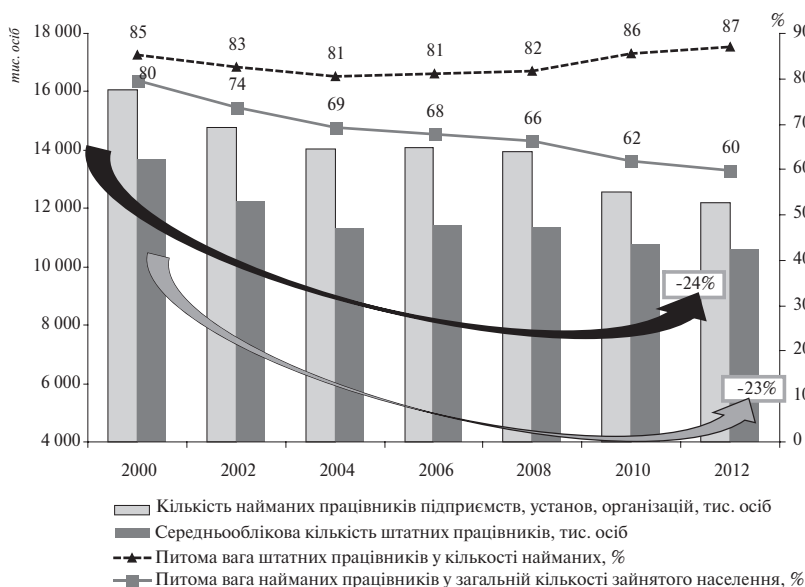


Рис. 4.34. Співвідношення штатних та найманих працівників

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Таким чином, ми є свідками того факту, коли прогресивні процеси зорієнтованості в соціальному контексті на людський капітал переходять у свою протилежність, особливо у відтворювальному аспекті, і навіть породжують кризові ситуації. Негативні тенденції продовжують розвиватися за двома напрямками. Перший – постійне зростання видатків на соціальний захист населення випереджальними темпами над обсягом зарплати і видатками соціально-культурної сфери. Другий – бідність населення в регіонах

не залежить від рівня зайнятості населення та видатків місцевих бюджетів. Одночасно проведені нами оцінки залежності добробуту населення від виконання владою головної соціальної функції держави дають змогу зробити висновки, що основними її індикаторами є: державні соціальні стандарти і їх розміри; періоди їх затвердження і мобільність виконання; баланс фінансових ресурсів щодо забезпечення соціальної функції держави; зайнятість населення; умови оплати праці та пенсійного забезпечення; обсяг, структура і порядок виконання коштів державного та місцевих бюджетів; умови і порядок формування міжбюджетних відносин; державні стандарти соціальної відповідальності влади, бізнесу, суспільства, громадян.

У нинішніх реаліях дуже важливо, щоб розробка і планування сучасної фінансової стратегії української держави здійснювалася з опорою не лише на національні умови, державний устрій, а переважно з орієнтацією на глобальний контекст, який вимагає формування фінансово самодостатніх регіонів. Оскільки наша країна формує «коридор» можливих «українських сценаріїв» досягнення на національних теренах стандартів добробуту європейського рівня в регіонах, мають бути започатковані зміни такого характеру, які забезпечили б перехід від бюджету як фіскального плану доходів і витрат, до бюджету як інструмента регулювання темпів і пропорцій суспільного розвитку, що гарантують соціальний прогрес.

Практика функціонування розвинутих країн наочно свідчить, та й проста логіка приводить до такого висновку, що перехід від суто декларування соціальної конверсії економіки до реальної зміни пріоритетів соціально-економічного розвитку може забезпечити лише певне матеріальне підґрунтя. Від того, наскільки достатньою буде його потужність та ефективність використання, яка кількість об'єктів соціалізації потрапить до сфери його інтересів, наскільки великий обсяг соціальної відповідальності він буде готовим взяти на себе, залежить результативність, швидкість і тривалість соціально-трансформаційних процесів. Це об'єктивно передбачає ревізію і мобілізацію всіх наявних у країні матеріально-фінансових ресурсів та спрямування їх на вирішення поточних і стратегічних завдань людиноцентричного розвитку.

Відомий німецький філософ М. Хайдеггер підкреслював «...є два види мислення, причому існування кожного із них виправдане та необхідне для певних цілей: рахункове мислення і обдумані роздуми... Щоб роздумувати, нам не обов'язково «стрибати вище себе». Досить зупинитися на найдоступнішому і подумати про найближче: про те, що стосується кожного із нас — тут і зараз, тут, на цьому клаптику рідної землі, зараз — в даний час світової історії — *das besinnliche Nachdenken* — «думання вслід за чимось (після чогось)⁸⁷» [47].

⁸⁷ Примітка М. Хайдеггера.

Успіх реалізації конституційних норм у забезпеченні рівності прав громадян України щодо доступності і повноти соціальних послуг залежить від багатьох факторів. Але в діючих реаліях найбільше цьому сприяє проведення комплексної оцінки впливу основних законодавчих актів на підвищення рівня соціалізаційних процесів. Звичайно, це складна робота, тому що вона викликає постійний супротив з усіх сторін. Разом з тим без проведення «інвентаризації» усіх законодавчих актів та складання вичерпного їх переліку, у т. ч. законодавства з питань соціального захисту населення і соціальних послуг, вихід із стану надзвичайно високої нерівності соціально-економічного розвитку територій України неможливий.

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

Тому пропонується у стислі строки, насамперед, провести дослідження по регіонах на предмет визначення («фотографії») рівня їх соціального стану та сформувати соціальні кадастри регіонів. Наприклад, до цього часу через різноманітні відомства за централізованими бюджетними статтями у регіони насправді надходять значні кошти по відповідних програмах, але вони навіть процедурно не враховуються при оцінці розвитку регіонів, оскільки про їх конкретний розподіл та результати використання у розрізі регіонів офіційно занадто мало відомо.

Це стане базою для комплексного розгляду державних і місцевих фінансів щодо 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.

Вирівнювання фінансових можливостей регіонів має проводитися, насамперед, через заходи щодо забезпечення єдиних стандартів державних послуг, які надаються за рахунок державного і місцевих бюджетів, як обов'язкові для виконання на всій території країни. Адже через недосконалість, а в більшості випадків і повну відсутність законодавчих і нормативних актів щодо чіткого спрямування видатків (окрім заробітної

плати та допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги на дітей), стосовно норм витрат на харчування, медикаменти, енергоносії, ремонт, придбання устаткування тощо, фінансування здійснюється практично в кожній бюджетній установі на власний розсуд, хоча і в межах лімітів, передбачених кошторисом.

Треба відверто визнати, що кошториси, як і інші ліміти утримання бюджетних установ, без єдиних галузевих стандартів, перетворилися на формальність, що не покращує, а погіршує якість послуг та культивує безвідповідальність і байдужість розпорядників бюджетних коштів.

За таких умов обсяги медичних, освітнянських та соціальних послуг залежать від місця проживання населення та виду місцевого бюджету, а не від гарантованих громадянам державних стандартів їх соціального захисту та послуг соціальної інфраструктури.

Одночасно необхідно провести розмежування повноважень державної влади та місцевих органів самоврядування. З цією метою визначити чіткий перелік їх функцій, який затвердити на законодавчому рівні і забезпечити його доступну і зрозумілу публічність для громадян.

Враховуючи критичний стан із розмірами і легальністю оплати праці, з метою зміцнення і захисту прав застрахованого найманого працівника та підвищення рівня відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності, необхідно прискорити завершення розпочатих заходів щодо запровадження персоналізованого обліку отриманих соціальних виплат і сплачених податків і зборів на заробітну плату. Доцільно перейняти досвід США щодо впровадження щорічного звіту держави громадянам про їх доходи та відповідні обов'язки влади щодо соціальних виплат і пенсій.

Надважливим політичним кроком має стати прийняття Трудового кодексу України як головного державного документа щодо правового захисту відносин найманого працівника та бізнесу і влади.

З метою забезпечення балансу доходів і видатків ЗБУ в умовах політичної і економічної кризи в країні необхідно також провести такі непопулярні, але дуже важливі системні заходи:

1. Розробити державні правила й процедури з системного обстеження та аналізу роботи бюджетної сфери. Впровадити єдиний порядок створення бюджетних установ не за ознаками їх утримання, а за доцільністю та необхідністю державних функцій.

Затвердити єдині стандарти створення і функціонування бюджетних установ, у т. ч. окремо — спеціальних бюджетних закладів (наприклад, по охороні здоров'я — туберкульозні, онкологічні медичні заклади); по мережі, контингенту та нормам витрат, які обов'язково будуть закладатись в розрахунок обсягу витрат делегованих повноважень місцевим органам

влади із урахуванням створення умов розвитку місцевого самоврядування за рахунок власних стабільних доходів.

2. Провести масштабну роботу по визначенню і затвердженню розмірів, кількості, обсягу державних стандартів соціальних послуг та послуг соціальної інфраструктури, що надаються за рахунок бюджету як єдиних і обов'язкових для виконання незалежно від місця проживання.

3. Впровадити складання соціального бюджету — як інструмента для прийняття рішень з обсягу соціальних витрат. Об'єднати всі інституції їх надання в одну систему планування, використання і контролю соціальних видатків. За рахунок зменшення централізованих видатків міністерств і відомств, які надаються фактично на виконання делегованих повноважень місцевим органам влади, впровадити єдині стандарти соціальних послуг. Впровадити також єдиний облік, звітність усіх централізованих видатків у розрізі їх отримувачів — місцевих бюджетів. Надати їм публічність.

4. Уніфікувати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетний кодекс України. Привести їх у відповідність, усунути протиріччя. Водночас врахувати, що при децентралізації повинен бути ефективний державний регулятор бюджетних потоків, яким не стало Державне казначейство. Важливо прискорити затвердження Закону України про казначейство та про фінансову систему в цілому.

5. Створити систему соціально відповідального бізнесу та солідарної соціальної відповідальності влади, бізнесу і громадян.

Але все ж таки первинною у логістиці розвитку і реалізації соціальної функції держави має стати, насамперед, оцінка потенціалу соціалізації економіки як сукупності можливостей держави та її регіонів щодо забезпечення і підтримання через суспільні інституції такого рівня виробництва, розподілу, перерозподілу й споживання матеріальних і духовних благ, який забезпечував би відтворення працездатності і життєдіяльності членів суспільства на рівні цивілізаційних стандартів як у залежності, так і незалежно від трудового внеску та інших чинників.

Причому потенціал соціалізації повинен сприйматися не як статична характеристика соціальної чи то виробничої системи, а як динамічна складова соціальної функції, на яку можна і слід впливати з метою формування та зростання і свідомого використання громадянським суспільством можливостей забезпечення розвитку і персоніфікованих соціальних послуг, і послуг соціальної інфраструктури в кожній оптимально визначеній адміністративно територіальній одиниці, за рахунок різних джерел фінансування відповідно до затверджених державних соціальних гарантій і стандартів.

Список використаних джерел до розділу 4

1. *Бойко Н.* Інтернетизація України: прорив десятиліття / Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг. — К. : Інститут соціології НАН України, 2011.
2. *Больш Н.* Размышление о неравенстве. Анти-Руссо [Текст] / пер. с нем. И.А. Женина; под науч. ред. Я.Н. Охонько; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. Дом Высшей школы экономики, 2014. — 272 с.
3. Бюджет України — 2004 рік: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — К., 2005. — 205 с.
4. Бюджет України — 2012 рік: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — К., 2013. — 267 с.
5. *Вайс К.Г.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. — К. : Основи, 2000. — 671 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — Київ—Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. — 1728 с.
7. *Гайдучкий П.І.* Незалежна економіка України. — К., 2014.
8. *Гальчинський А.* Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти. — К. : Либідь, 2006. — 312 с.
9. *Гець В.М.* Ринкова трансформація в 1991—2000 роках: здобутки, труднощі, уроки / Матеріали наукової конференції «Соціальні аспекти політики економічного зростання в Україні (15—16.11.2000 р., м. Київ); Національний технічний університет України «Київський політехнічний університет». — К. : НТУУКПІ, 2001.
10. Декларація Верховної Ради УРСР від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ «Про державний суверенітет України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
11. Економічна енциклопедія. — Київ—Тернопіль, 2000.
12. *Забрудський О.В.* Обмежувальні чинники суспільної динаміки і шляхи задіяння їх потенціалу через соціальну відповідальність суб'єктів економіки / Теоретичні та прикладні питання економіки: збірник наукових праць; за ред. Ю.І. Єханурова, А.В. Шегди. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. — Т. 3. — Вип. 27. — С. 277—284.
13. Закон України від 03.07.1991 р. № 1284-ХІІ «Про мінімальний споживчий бюджет» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1284-12>
14. Закон України від 04.10.1994 р. № 190/94-ВР «Про межу малозабезпеченості» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190/94-%D0%B2%D1%80>
15. Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР «Про оплату праці» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
16. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР «Конституція України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%-D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
17. Закон України від 15.07.1999 р. № 966-ХІV «Про прожитковий мінімум» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

18. Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 49.
19. Закон України від 24.12.2002 р. № 349-IV «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
20. Закон України від 22.05.2003 р. № 889-IV «Про податок з доходів фізичних осіб» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
21. *Изензее И., Кирххоф П.* Государственное право Германии: в 2-х т. / Сокр. пер. с нем. — М. : 1994. — т. 2.
22. Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI «Бюджетний кодекс України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
23. *Лібанова Е.М.* Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу. — К. : КНЕУ, 2008. — 328 с.
24. *Лібанова Е.М.* Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів // Демографія та соціальна економіка. — 2011. — № 1(15). — С. 24–38.
25. *Лібанова Е.М.* Соціальні проблеми модернізації української економіки // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1(17). — С. 5–22.
26. *Маркс К.* Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — Т. 6. — М. : Издательство политической литературы, 1957. — 800 с.
27. *Маршалл А.* Принципы экономической науки. М., 1993. — 594 с.
28. *Мескон М.Х.* Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; Пер. с англ. — М. : «Дело», 1992. — 702 с.
29. *Мэтьюз М.* Становление системы привилегий в Советском государстве / Мервин Мэтьюз // Вопросы истории. — 1992. — № 2–3. — С. 45–61.
30. Народне господарство Української РСР в 1971 році: Ювілейний статистичний щорічник. — К., 1972.
31. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
32. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
33. *Пасічник Ю.В.* Українські землі в складі Австрійської та Австро-Угорської імперій: Розділ 6.1 / Пасічник Ю.В. / Бюджетна система України. — К. : Знання-Прес, 2006. — 607 с.
34. *Попов О.* Стандарт / Економічна енциклопедія: у 3 т.; Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К. : ВЦ «Академія», 2002. — Т. 3. — 952 с.
35. Праця України у 2002 році: Стат. зб. — К. : Держкомстат України, 2003. — 413 с.
36. Праця України у 2010 році: Стат. зб. — К. : Державна служба статистики, 2011. — 324 с.
37. Праця України у 2012 році: Стат. зб. — К. : Державна служба статистики, 2013. — 322 с.
38. Сокращение роли государства. Государственное управление и устойчивое человеческое развитие / Доклад ПРООН. — М. : Права человека, 1997. — С. IV, V, 2, 8.

39. Социальное развитие СССР в 1989 году: Статистический сборник. — М., 1991.
40. Статистичний щорічник України за 2004 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г. Осауленка. — К., 2005. — 592 с.
41. Статистичний щорічник України за 2012 рік / Держстат України; За ред. О.Г. Осауленка [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2013/sb/10_13/sz_Ukr_2012.zip
42. Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97 «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» // Урядовий кур'єр. — 1997. — № 202–203.
43. Указ Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/717/2000>
44. Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін / за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2007. — 544 с.
45. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К. : І-т соціології НАНУ, 2012. — 660 с.
46. Управление человеческими ресурсами: энциклопедический справочник / Под ред. М. Пула, М. Уорнера. — СПб. : Питер, 2002. — 1200 с.
47. *Хайдеггер М.* Разговор на проселочной дороге: Сборник / Пер. с нем.; под ред. А.Л. Доброхотова. — М. : Высш. шк., 1991. — 192 с. (Б-ка философа).
48. *Хайек Ф.А.* Дорога к рабству / Фридрих Август фон Хайек; пер. с англ. — М. : Новое издательство, 2005. — 264 с.
49. *Хайек Ф.А.* Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / Фридрих Август фон Хайек; Пер. с англ. — М. : Изд-во «Новости» при участии изд-ва «Catalaxy», 1992. — 304 с.
50. *Alessina, A., Rodrik, D.* (1994). Distribution politics and economic growth. In: *Quarterly Journal of Economics*, No 2, vol. 109, pp. 465–490.
51. *Dasgupta, P., Ray, D.* (1987). Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment policy. In: *Economic Journal*, No 97 (March).
52. *Forster, M.* (1993). Comparing Poverty in 13 OECD Countries: Traditional and Synthetic Approaches LIS Working Paper. NY.
53. *Lenski, G.* (1970). Power and Privilege: A theory of social stratification. New York : McGraw-Hill.
54. *Libanova, E., Cymbal, A., Lisogor, L., Marchenko, I., Iarosh, O.* (2014). Labour market transition of young women and men in Ukraine. Geneva : ILO (May, 2014).
55. *Persson, T., Tabellini, G.* (1994). Is inequality harmful for growth? Theory and evidence. In: *American Economic Review*, No 3, vol. 84, p. 600–621.
56. *Titmuss, R.* (1967). *Welrare State and Welfare Society*. London, p. 15, 20, 22.
57. World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization. International Labour Office, 2008.

ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ 4

Додаток 4.1

Законодавчий супровід державних соціальних гарантій:
мінімальна заробітна плата

1991 р.
Постанова ВРУ ⁸⁸ від 03.07.1991 р. № 1281-ХІІ «Про порядок введення в дію ЗУ ⁸⁹ «Про підвищення соціальних гарантій трудящих»: з 01.10.1991 р. розмір МЗП ⁹⁰ 185 крб (з урахуванням компенсації, введеної з квітня 1991 р. у зв'язку з підвищенням роздрібних цін). Указ Президента України від 09.01.1992 р. № 34 «Про підвищення мінімального розміру заробітної плати»: з 01.12.1991 р. МЗП 400 крб.
1992 р.
Постанова ВРУ від 29.04.1992 р. № 2301-ХІІ «Про підвищення соціальних гарантій для населення»: з 01.05.1992 р. МЗП 900 крб. Постанова ВРУ від 16.11.1992 р. № 2779-ХІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії»: з 01.11.1992 р. МЗП 2300 крб.
1993 р.
Декрет КМУ ⁹¹ від 29.12.1992 р. № 19-92І «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії»: з 01.01.1993 р. МЗП 4600 крб. Постанова ВРУ від 01.06.1993 р. № 3243-ХІІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії за віком»: з 01.06.1993 р. МЗП 6900 крб. Постанова ВРУ від 27.08.1993 р. № 3415-ХІІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії за віком»: з 01.09.1993 р. МЗП 20000 крб. Постанова ВРУ від 25.11.1993 р. № 3653-ХІІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії за віком»: з 01.12.1993 р. МЗП 60000 крб.
1994 р.
Розмір МЗП 60000 крб (відповідно до постанови ВРУ від 25.11.1993 р. № 3653-ХІІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії за віком»).
1995 р.
Розмір МЗП 60000 крб (відповідно до постанови ВРУ від 25.11.1993 р. № 3653-ХІІ «Про підвищення мінімальних розмірів заробітної плати і пенсії за віком»).
1996 р.
Постанова ВРУ від 20.02.1996 р. № 49/96-ВР «Про порядок введення в дію ст. 10, 33, 34 Закону України «Про оплату праці» та встановлення мінімального розміру пенсії за віком»: з 01.03.1996 р. МЗП 1500000 крб. Указ Президента України від 25.08.1996 р. № 762/96 «Про грошову реформу в Україні»: з 02.09.1996 р. МЗП 15 грн.

⁸⁸ Верховна Рада України.⁸⁹ Закон України.⁹⁰ Мінімальна заробітна плата (на місяць).⁹¹ Кабінет Міністрів України.

Продовження додатку 4.1

1997 р.
Розмір МЗП 15 грн (відповідно до Указу Президента України від 25.08.1996 р. № 762/96 «Про грошову реформу в Україні»).
1998 р.
ЗУ від 24.12.1997 р. № 780/97-ВР «Про встановлення величини вартості межі малозабезпеченості та розміру мінімальної заробітної плати на 1998 рік»: з 01.01.1998 р. розмір МЗП 45 грн, з 01.07.1998 р. — 55 грн .
1999 р.
ЗУ від 25.12.1998 р. № 366-XIV «Про встановлення величини вартості межі малозабезпеченості та розміру мінімальної заробітної плати на 1999 рік»: з 01.01.1999 р. МЗП 74 грн .
2000 р.
ЗУ від 01.06.2000 р. № 1766-III «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2000 рік»: з 01.04.2000 р. МЗП 90 грн, з 01.07.2000 р. — 118 грн . Розпочато поетапне введення в дію додаткових соціальних гарантій педагогічним працівникам, передбачених ст. 57 ЗУ «Про освіту», а саме виплати грошової винагороди за сумлінну працю та зразкове виконання службових обов'язків в розмірі до 40% посадового окладу (1 раз на рік).
2001 р.
Розмір МЗП 118 грн . Введені інші додаткові соціальні гарантії педагогічним працівникам: щомісячні надбавки за вислугу років в обсязі 50% законодавчо встановлених розмірів (за стаж роботи понад 3 роки — 5%, понад 10 років — 10%, понад 20 років — 15%); матеріальна допомога на оздоровлення при наданні щорічно відпустки 1 раз на рік у розмірі 40% посадового окладу. З 01.03.2001 р. підвищено в середньому на 25% розмір посадових окладів працівників бюджетної сфери (постанова КМУ від 07.02.2001 р. № 134). З 01.09.2001 р. збільшено на 15% розмір посадових окладів працівників закладів освіти (постанова КМУ від 14.08.2001 р. № 1045) та підвищено у 2 рази розмір стипендій студентам (постанова КМУ від 08.08.2001 р. № 950).
2002 р.
ЗУ від 13.12.2001 р. № 2896-III «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2002 рік»: з 01.01.2002 р. МЗП 140 грн , з 01.07.2002 р. — 165 грн . З 01.02.2002 р. підвищена на 15% зарплата працівникам установ охорони здоров'я, культури, фізичної культури та соціального захисту (постанова КМУ від 10.01.2002 р. № 18). З 01.09.2002 р. виплата додаткових соціальних гарантій педагогічним працівникам проводиться в законодавчо визначеному розмірі, а саме: грошова винагорода за сумлінну працю в розмірі до 1 посадового окладу 1 раз на рік; щомісячна надбавка за вислугу років у законодавчо встановлених розмірах (за стаж роботи понад 3 роки — 10% посадового окладу, понад 10 років — 20%, понад 20 років — 30%); матеріальна допомога на оздоровлення при наданні щорічної відпустки до 1 посадового окладу 1 раз на рік.
2003 р.
ЗУ від 26.12.2002 р. № 372-IV «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік»: з 01.01.2003 р. МЗП 185 грн .

Продовження додатку 4.1

Постанова КМУ від 01.04.2003 р. № 448 «Про затвердження Порядку призначення, виплати та розмірів стипендіального забезпечення учнів, студентів, курсантів, слухачів, клінічних ординаторів, аспірантів і докторантів»: з 01.04.2003 р. підвищено розміри стипендій: для студентів ВНЗ — на 10%, для студентів із числа дітей-сиріт, та дітей, позбавлених батьківського піклування, студентів із малозабезпечених сімей — на 55%. Підвищено посадові оклади (ставки заробітної плати) і ставки погодинної оплати праці працівникам установ, закладів і організацій окремих галузей бюджетної сфери: з 01.05.2003 р. — на 17,9%, з 01.07.2003 р. — ще на 12,1% (постанова КМУ від 19.05.2003 р. № 740). ЗУ від 25.11.2003 р. № 1328-IV «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік»: з 01.12.2003 р. МЗП **205 грн.**

2004 р.

ЗУ від 27.11.2003 р. № 1344-IV «Про Державний бюджет України на 2004 рік», ст. 89: з 01.01.2004 р. МЗП **205 грн.**
 З 01.03.2004 р. підвищено на 10,8% посадові оклади (ставки заробітної плати) та ставки погодинної оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (постанова КМУ від 11.02.2004 р. № 166).
 З 01.07.2004 р. встановлено мінімальні розміри стипендій для студентів ВНЗ III—IV р. а. (30% прожиткового мінімуму) та ВНЗ I—II р. а. (25% відповідно), учнів ПТНЗ професійно-технічних навчальних закладів (20%) (Указ Президента України від 17.02.2004 р. № 199/2004 «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України», постановою КМУ від 12.07.2004 р. № 882).
 ЗУ від 17.06.2004 р. № 1801-IV «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», ст. 89: з 01.09.2004 р. МЗП **237 грн**; з одночасним відновленням міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень — посадові оклади підвищені на 15,6% (постанова КМУ від 25.08.2004 р. № 1097 «Про підвищення з 1 вересня 2004 року посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери»; спільний наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України від 10.09.2004 р. № 202/452 «Про внесення змін та доповнень до умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення, затверджених наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства охорони здоров'я України від 06.04.2001 р. № 161/137»; наказ Міністерства освіти і науки України від 08.09.2004 р. № 712 «Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 29.03.2001 р. № 167»; наказ Міністерства культури і мистецтв України від 10.09.2004 р. № 612 «Про внесення змін до наказу Міністерства культури і мистецтв України від 19.04.2001 р. № 204»).

2005 р.

ЗУ від 23.12.2004 р. № 2285-IV «Про Державний бюджет України на 2005 рік»: з 01.01.2005 р. МЗП **262 грн**, з одночасним відновленням міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень (посадові оклади підвищені на 10,5%); з 01.04.2005 р. — **290 грн** (посадові оклади підвищені на 10,7%); з 01.07.2005 р. — **310 грн**, (посадові оклади підвищені на 6,9%), з 01.09.2005 р. — **332 грн** (посадові оклади підвищені на 7,1%).

2006 р.

ЗУ від 20.12.2005 р. № 3235-IV «Про Державний бюджет України на 2006 рік»: з 01.01.2006 р. МЗП **350 грн**, з 01.07.2006 р. — **375 грн**, з 01.12.2006 р. — **400 грн.**

2007 р.

ЗУ від 19.12.2006 р. № 489-V «Про Державний бюджет України на 2007 рік»: з 01.01.2007 р. МЗП **400 грн**, з 01.04.2007 р. — **420 грн**, з 01.07.2007 р. — **440 грн**, з 01.10.2007 р. — **460 грн.**

Продовження додатку 4.1

2008 р.
ЗУ від 28.12.2007 р. № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»: з 01.01.2008 р. МЗП 515 грн , з 01.04.2008 р. — 525 грн , з 01.10.2008 р. — 545 грн , з 01.12.2008 р. — 605 грн .
2009 р.
ЗУ від 26.12.2008 р. № 835-VI «Про Державний бюджет України на 2009 рік»: з 01.01.2009 р. МЗП 605 грн , з 01.04.2009 р. — 625 грн , з 01.07.2009 р. — 630 грн , з 01.10.2009 р. — 650 грн .
ЗУ від 20.10.2009 р. № 1646-VI «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» та ЗУ від 6.11.2009 р. № 1715-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»: з 01.11.2009 р. МЗП 744 грн .
2010 р.
ЗУ від 27.04.2010 р. № 2154-VI «Про Державний бюджет України на 2010 рік»: з 01.01.2010 р. МЗП 869 грн (у погодинному розмірі — 5,20 грн); з 01.04.2010 р. — 884 грн (у погодинному розмірі — 5,29 грн); з 01.07.2010 р. — 888 грн (у погодинному розмірі — 5,32 грн); з 01.10.2010 р. — 907 грн (у погодинному розмірі — 5,43 грн); з 01.12.2010 р. — 922 грн (у погодинному розмірі — 5,52 грн).
2011 р.
ЗУ від 23.12.2010 р. № 2857-VI «Про Державний бюджет України на 2011 рік»: з 01.01.2011 р. МЗП 941 грн (у погодинному розмірі — 5,66 грн); з 01.04.2011 р. — 960 грн (у погодинному розмірі — 5,77 грн); з 01.10.2011 р. — 985 грн (у погодинному розмірі — 5,92 грн); з 01.12.2011 р. — 1004 грн (у погодинному розмірі — 6,04 грн).
2012 р.
ЗУ від 22.12.2011 р. № 4282-VI «Про Державний бюджет на 2012 рік»: з 01.01.2012 р. МЗП 1073 грн (у погодинному розмірі — 6,43 грн); з 01.04.2012 р. — 1094 грн (у погодинному розмірі — 6,56 грн); з 01.07.2012 р. — 1102 грн (у погодинному розмірі — 6,61 грн); з 01.10.2012 р. — 1118 грн (у погодинному розмірі — 6,70 грн); з 01.12.2012 р. — 1134 грн (у погодинному розмірі — 6,80 грн).
2013 р.
ЗУ від 06.12.2012 р. № 5515-VI «Про Державний бюджет на 2013 рік»: з 01.01.2013 р. МЗП 1147 грн (у погодинному розмірі — 6,88 грн); з 01.12.2013 р. — 1218 грн (у погодинному розмірі — 7,30 грн).
2014 р.
ЗУ від 16.01.2014 р. № 719-VII «Про Державний бюджет на 2014 рік»: з 01.01.2014 р. МЗП 1218 грн (у погодинному розмірі — 7,30 грн).

Джерело: складено за даними [31].

Додаток 4.2

**Законодавчий супровід державних соціальних гарантій:
прожитковий мінімум**

1991 р.
ЗУ ⁹² від 03.07.1991 р. № 1284-ХІІ «Про мінімальний споживчий бюджет»: визначено поняття «мінімальний споживчий бюджет» та його структура. Постанова КМУ ⁹³ від 03.10.1991 р. № 244 «Про мінімальний споживчий бюджет»: розмір мінімального споживчого бюджету на 1991 р. — 256 крб на душу населення на місяць.
1993 р.
Відповідно до постанови ВРУ ⁹⁴ від 27.01.1993 р. № 2943-ХІІ «Про соціально-економічне становище в Україні та заходи щодо його стабілізації, соціального захисту населення, вдосконалення роботи Верховної Ради України в умовах, які склалися» видано постанови КМУ від 02.06.1993 р. № 396 «Про розмір межі малозабезпеченості на 1993 рік», від 30.08.1993 р. № 675 «Про межу малозабезпеченості та підвищення розмірів цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами», від 02.12.1993 р. № 976 «Про межу малозабезпеченості та підвищення розмірів цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами»: розмір межі малозабезпеченості з 01.01.1993 р. — 22100 крб (без урахування витрат на житлово-комунальні послуги), з 01.09.1993 р. — 29700 крб (без урахування витрат на житлово-комунальні послуги), з 01.12.1993 р. — 197000 крб на душу населення на місяць.
1994 р.
ЗУ від 04.10.1994 р. № 190/94-ВР «Про межу малозабезпеченості» та від 04.10.1994 р. № 191/94-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про мінімальний споживчий бюджет»: визначено термін «межа малозабезпеченості».
1995 р.
Постанова ВРУ ⁹⁵ від 12.10.1995 р. № 374/95-ВР «Про величину вартості межі малозабезпеченості»: величина вартості межі малозабезпеченості з 01.10.1995 р. — 4800000 крб на місяць.
1996 р.
Конституція України від 28.06.1996 р., ст. 46: задекларовано поняття «прожитковий мінімум», що встановлюється законом. Постанова ВРУ від 25.03.1996 р. № 105/96-ВР «Про величину вартості межі малозабезпеченості» та Указ Президента України «Про грошову реформу в Україні» від 25.08.1996 р. № 762/96: величина вартості межі малозабезпеченості з 01.01.1996 р. — 6810000 крб , з 02.09.1996 р. — 68,1 грн на місяць.
1997 р.
Постанова ВРУ від 16.10.1996 р. № 421/96-ВР «Про розмір вартісної величини межі малозабезпеченості»: розмір вартісної величини межі малозабезпеченості з 01.01.1997 р. — 70,9 грн на місяць.

⁹² Закон України.⁹³ Кабінет Міністрів України.⁹⁴ Верховна Рада України.⁹⁵ Верховна Рада України.

1998 р.
ЗУ від 24.12.1997 р. № 780/97-ВР «Про встановлення величини вартості малозабезпеченості та розміру мінімальної заробітної плати на 1998 рік»: величина вартості межі малозабезпеченості з 01.01.1998 р. — 73,7 грн на місяць.
1999 р.
ЗУ від 15.07.1999 р. № 966-XIV «Про прожитковий мінімум»: визначено поняття «прожитковий мінімум» та його види. ЗУ від 25.12.1998 р. № 366-XIV «Про встановлення величини вартості малозабезпеченості та розміру мінімальної заробітної плати на 1999 рік»: величина вартості межі малозабезпеченості з 01.01.1999 р. — 90,7 грн , з 01.07.1999 р. — 118,3 грн на місяць.
2000 р.
ЗУ від 05.10.2000 р. № 2025-III «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2000 рік»: загальний показник ПМ ⁹⁶ — 270,10 грн ; для дітей віком до 6 років — 240,71 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 297,29 грн; працездатних осіб — 287,63 грн; осіб, які втратили працездатність — 216,56 грн.
2001 р.
ЗУ від 22.03.2001 р. № 2330-III «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2001 рік»: загальний показник ПМ — 311,30 грн ; для дітей віком до 6 років — 276,48 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 345,66 грн; працездатних осіб — 331,05 грн; осіб, які втратили працездатність — 248,77 грн.
2002 р.
ЗУ від 15.11.2001 р. № 2780-III «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2002 рік»: загальний показник ПМ — 342 грн ; для дітей віком до 6 років — 307 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 384 грн; працездатних осіб — 365 грн; осіб, які втратили працездатність — 268 грн.
2003 р.
ЗУ від 15.11.2001 р. № 2780-III «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2002 рік» та від 28.11.2002 р. № 247-IV «Про прожитковий мінімум на 2003 рік»: загальний показник ПМ — 342 грн ; для дітей віком до 6 років — 307 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 384 грн; працездатних осіб — 365 грн; осіб, які втратили працездатність — 268 грн.
2004 р.
ЗУ від 11.05.2004 р. № 1704-IV «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2004 рік»: загальний показник ПМ — 362,23 грн ; для дітей віком до 6 років — 324,49 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 404,79 грн; працездатних осіб — 386,73 грн; осіб, які втратили працездатність — 284,69 грн.
2005 р.
ЗУ від 23.12.2004 р. № 2285-IV «Про Державний бюджет України на 2005 рік»: загальний показник ПМ — 423 грн ; для дітей віком до 6 років — 376 грн; дітей віком від 6 до 18 років — 468 грн; працездатних осіб — 453 грн; осіб, які втратили працездатність — 332 грн.
2006 р.
ЗУ від 20.12.2005 р. № 3235-IV «Про Державний бюджет України на 2006 рік»:

⁹⁶ Прожитковий мінімум, грн на місяць.

Продовження додатку 4.2

– з 01.01.2006 р. ПМ 453 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 400 грн; діти віком від 6 до 18 років – 514 грн; працездатні особи – 483 грн; особи, які втратили працездатність – 350 грн; – з 01.04.2006 р. ПМ 465 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 410 грн; діти віком від 6 до 18 років – 527 грн; працездатні особи – 496 грн; особи, які втратили працездатність – 359 грн; – з 01.10.2006 р. ПМ 472 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 418 грн; діти віком від 6 до 18 років – 536 грн; працездатні особи – 505 грн; особи, які втратили працездатність – 366 грн.
2007 р.
ЗУ від 19.12.2006 р. № 489-V «Про Державний бюджет України на 2007 рік»: – з 01.01.2007 р. ПМ 492 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 434 грн; діти віком від 6 до 18 років – 558 грн; працездатні особи – 525 грн; особи, які втратили працездатність – 380 грн; – з 01.04.2007 р. ПМ 525 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 463 грн; діти віком від 6 до 18 років – 595 грн; працездатні особи – 561 грн; особи, які втратили працездатність – 406 грн; – з 01.10.2007 р. ПМ 532 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 470 грн; діти віком від 6 до 18 років – 604 грн; працездатні особи – 568 грн; особи, які втратили працездатність – 411 грн.
2008 р.
ЗУ від 28.12.2007 р. № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»: – з 01.01.2008 р. ПМ 592 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 526 грн; діти віком від 6 до 18 років – 663 грн; працездатні особи – 663 грн; особи, які втратили працездатність – 470 грн; – з 01.04.2008 р. ПМ 605 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 538 грн; діти віком від 6 до 18 років – 678 грн; працездатні особи – 647 грн; особи, які втратили працездатність – 481 грн; – з 01.10.2008 р. ПМ 626 грн (загальний показник); діти віком до 6 років – 557 грн; діти віком від 6 до 18 років – 701 грн; працездатні особи – 669 грн; особи, які втратили працездатність – 498 грн.
2009 р.
ЗУ від 26.12.2008 р. № 835-VI «Про Державний бюджет України на 2009 рік»: з 01.01.2009 р. ПМ 626 грн; діти віком до 6 років – 557 грн; діти віком від 6 до 18 років – 701 грн; працездатні особи – 669 грн; особи, які втратили працездатність – 498 грн. ЗУ від 20.10.2009 р. № 1646-VI «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати»: з 01.11.2009 р. ПМ 701 грн; діти віком до 6 років – 632 грн; діти віком від 6 до 18 років – 776 грн; працездатні особи – 744 грн; особи, які втратили працездатність – 573 грн.
2010 р.
ЗУ від 27.04.2010 р. № 2154-VI «Про Державний бюджет на 2010 рік»: – з 01.01.2010 р. ПМ 825 грн; діти віком до 6 років – 755 грн; діти віком від 6 до 18 років – 901 грн; працездатні особи – 869 грн; особи, які втратили працездатність – 695 грн;

Продовження додатку 4.2

– з 01.04.2010 р. ПМ 839 грн; діти віком до 6 років – 767 грн; діти віком від 6 до 18 років – 917 грн; працездатні особи – 884 грн; особи, які втратили працездатність – 706 грн; – з 01.07.2010 р. ПМ 843 грн; діти віком до 6 років – 771 грн; діти віком від 6 до 18 років – 921 грн; працездатні особи – 888 грн; особи, які втратили працездатність – 709 грн; – з 01.10.2010 р. ПМ 861 грн; діти віком до 6 років – 787 грн; діти віком від 6 до 18 років – 941 грн; працездатні особи – 907 грн; особи, які втратили працездатність – 723 грн; – з 01.12.2010 р. ПМ 875 грн; діти віком до 6 років – 799 грн; діти віком від 6 до 18 років – 957 грн; працездатні особи – 922 грн; особи, які втратили працездатність – 734 грн.
2011 р.
ЗУ від 23.12.2010 р. № 2857-VI «Про Державний бюджет на 2011 рік»: – з 01.01.2011 р. ПМ 894 грн; діти віком до 6 років – 816 грн; діти віком від 6 до 18 років – 977 грн; працездатні особи – 941 грн; особи, які втратили працездатність – 750 грн; – з 01.04.2011 р. ПМ 911 грн; діти віком до 6 років – 832 грн; діти віком від 6 до 18 років – 997 грн; працездатні особи – 980 грн; особи, які втратили працездатність – 764 грн; – з 01.10.2011 р. ПМ 934 грн; діти віком до 6 років – 853 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1022 грн; працездатні особи – 985 грн; особи, які втратили працездатність – 784 грн; – з 01.12.2011 р. ПМ 953 грн; діти віком до 6 років – 870 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1042 грн; працездатні особи – 1004 грн; особи, які втратили працездатність – 800 грн.
2012 р.
ЗУ від 22.12.2011 р. № 4282-VI «Про Державний бюджет на 2012 рік»: – з 01.01.2012 р. ПМ 1017 грн; діти віком до 6 років – 893 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1112 грн; працездатні особи – 1073 грн; особи, які втратили працездатність – 822 грн; – з 01.04.2012 р. ПМ 1037 грн; діти віком до 6 років – 911 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1134 грн; працездатні особи – 1094 грн; особи, які втратили працездатність – 838 грн; – з 01.07.2012 р. ПМ 1044 грн; діти віком до 6 років – 917 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1144 грн; працездатні особи – 1102 грн; особи, які втратили працездатність – 844 грн; – з 01.10.2012 р. ПМ 1060 грн; діти віком до 6 років – 930 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1161 грн; працездатні особи – 1118 грн; особи, які втратили працездатність – 856 грн; – з 01.12.2012 р. ПМ 1095 грн; діти віком до 6 років – 961 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1197 грн; працездатні особи – 1134 грн; особи, які втратили працездатність – 884 грн.
2013 р.
ЗУ від 06.12.2012 р. № 5515-VI «Про Державний бюджет на 2013 рік»: – з 01.01.2013 р. ПМ 1108 грн; діти віком до 6 років – 972 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1210 грн; працездатні особи – 1147 грн; особи, які втратили працездатність – 894 грн; – з 01.12.2013 р. ПМ 1176 грн; діти віком до 6 років – 1032 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1286 грн; працездатні особи – 1218 грн; особи, які втратили працездатність – 949 грн.
2014 р.
ЗУ від 16.01.2014 р. № 719-VII «Про Державний бюджет на 2014 рік»: з 01.01.2014 р. ПМ 1176 грн; діти віком до 6 років – 1032 грн; діти віком від 6 до 18 років – 1286 грн; працездатні особи – 1218 грн; особи, які втратили працездатність – 949 грн.

Джерело: складено за даними [31].

Додаток 4.3

Розміри основних стандартів соціального захисту населення, визначені чинним законодавством, 1991–2014 рр.

	1991 (крб)		1992 (крб)		1993 (тис. крб)				1994 (тис. крб)	1995 (тис. крб)	1996		1997 ⁹⁷	1998			1999	
	01.10	01.12	01.05	01.11	01.01	01.06	01.09	01.12			01.03 (тис. крб)	02.09 (грн)		01.01	01.07	01.01	01.09	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
Прожитко- вий міні- мум, у т. ч.:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Мінімальна заробітна плата	185	400	900	2300	4,6	6,9	20	60	60	60	1500	15	15	45	55	74	74	
Мінімальна пенсія за віком	185	185	800	2300	4,6	13,8	40	120	120	120	1500	15	15	15	15	15	24,9	

⁹⁷ 3 1997 р. — у грн.⁹⁸ Поняття «прожитковий мінімум» введено з 15.07.1999 р., встановлення його розміру — з 01.11.2000 р. (до цього для соціальних виплат діяли соціальні стандарти «мінімальний споживчий бюджет» та «межа малозабезпеченості»).

Продовження додатку 4.3

	2000					2001			2002			2003			2004			2005			
	01.04	01.07	01.11	01.12		01.02	14.04	01.08	01.01	01.04	01.07	01.01	01.07	01.12	01.01	27.05	01.09	01.01	01.04	01.07	01.09
I	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	
Прожитковий мінімум, у т. ч.:	-	-	270,1	270,1	270,1	311,3	311,3	342	342	342	342	342	342	342	342	363,23	363,23	423	423	423	423
— для дітей віком до 6 років	-	-	240,71	240,71	240,71	276,48	276,48	307	307	307	307	307	307	307	307	324,49	324,49	376	376	376	376
— для дітей віком від 6 до 18 років	-	-	297,29	297,29	297,29	345,66	345,66	384	384	384	384	384	384	384	384	404,79	404,79	468	468	468	468
— для працездатних осіб	-	-	287,63	287,63	287,63	331,05	331,05	365	365	365	365	365	365	365	365	386,73	386,73	453	453	453	453
— для непрацездатних осіб	-	-	216,56	216,56	216,56	248,77	248,77	268	268	268	268	268	268	268	268	284,69	284,69	332	332	332	332
Мінімальна заробітна плата	90	118	118	118	118	118	118	140	140	165	185	185	205	205	205	237	262	290	310	332	332
Мінімальна пенсія за віком	24,9	24,9	24,9	30	34	34	39	43	47,3	47,3	47,3	50	50	50	50	50	50	332	332	332	332

Продовження додатку 4.3

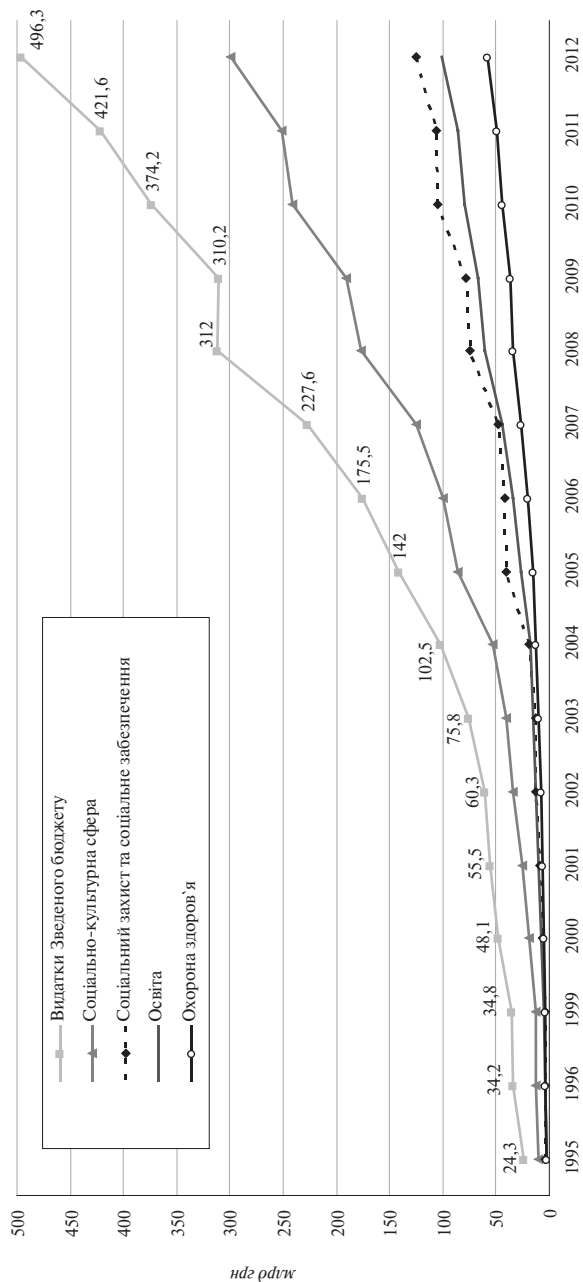
	2006					2007					2008					2009				
	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12
<i>I</i>	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	
Прогнозований мінімум, у т. ч.:	453	465	465	472	472	492	525	525	532	592	605	605	626	626	626	626	626	626	626	701
— для дітей віком до 6 років	400	410	410	418	418	434	463	463	470	526	538	538	557	557	557	557	557	557	557	632
— для дітей віком від 6 до 18 років	514	527	527	536	536	558	595	595	604	663	678	678	701	701	701	701	701	701	701	776
— для працездатних осіб	483	496	496	505	505	525	561	561	568	633	647	647	669	669	669	669	669	669	669	744
— для непрацездатних осіб	350	359	359	366	366	380	406	406	411	470	481	481	498	498	498	498	498	498	498	573
Мінімальна заробітна плата	350	350	375	375	400	400	420	440	460	515	525	525	545	605	605	625	630	650	744	
Мінімальна пенсія за віком	350	359	359	366	366	380	410	410,1	415,1	470	481	482	498	498	498	498	498	498	498	573

Продовження додатку 4.3

	2010					2011					2012				2013		2014	
	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12	01.01	01.04	01.10	01.12	01.01	01.04	01.07	01.10	01.12	01.01	01.12	01.01	01.12
I	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73		
Прожитковий мінімум, у т. ч.:	825	839	843	861	875	894	911	934	953	1017	1037	1044	1060	1095	1108	1176		
— для дітей віком до 6 років	755	767	771	787	799	816	832	853	870	893	911	917	930	961	972	1032		
— для дітей віком від 6 до 18 років	901	917	921	941	957	977	997	1022	1042	1112	1134	1144	1161	1197	1210	1286		
— для працездатних осіб	869	884	888	907	922	941	960	985	1004	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218		
— для непрацездатних осіб	695	706	709	723	734	750	764	784	800	822	838	844	856	884	894	949		
Мінімальна заробітна плата	869	884	888	907	922	941	960	985	1004	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218		
Мінімальна пенсія за віком	695	706	709	723	734	750	764	784	800	822	838	844	856	884	894	949		

Джерело: складено за даними [31].

Додаток 4.4



Зміни обсягів витратів Зведеного бюджету України

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 4.5

Порівняльний аналіз змін розмірів посадових окладів керівних працівників і спеціалістів апарату районних державних адміністрацій, 2007–2014 рр.

Посада	Встановлений посадовий оклад, грн									
	2007	2008	2012				2013			2014
			01.01 (МЗП*** 1073 грн)	01.04 (МЗП 1094 грн)	01.07 (МЗП 1102 грн)	01.10 (МЗП 1118 грн)	01.12 (МЗП 1134 грн)	01.01 (МЗП 1147 грн)	01.12 (МЗП 1218 грн)	
Голова	2140	3103	3103							01.01–31.12 (МЗП 1218 грн)
Перший заступник Голови	2033	2948	2948							
Заступник Голови	1926	2793	2793							
Керівник апарату	1659–1712	2406–2482	2406–2482							
Заступник керівника апарату	1541–1659	2234–2406	2234–2406							
Начальник відділу	718–747	1041–1083	1073–1083	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Завідувач сектору	624–654	905–948	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Державний адміністратор, адміністратор	607–624	880–905	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Головний спеціаліст	578–607	838–880	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Провідний спеціаліст	531–560	770–812	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Спеціаліст 1 категорії	490–513	711–744	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Спеціаліст 2 категорії	490	711	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218
Спеціаліст	467	677	1073	1094	1102	1118	1134	1147	1218	1218

Примітка: * постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (із змінами та доповненнями від 12.05.2007 р. № 700); ** постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2008 № 34 «Про внесення зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України» (із змінами та доповненнями), *** мінімальна заробітна плата.

Джерело: розраховано за відповідними постановами Кабінету Міністрів України.

Додаток 4.6

Терміни прийняття Закону України «Про Державний бюджет України»

Бюджет на відповідний рік	Дати прийняття Закону України «Про Державний бюджет України»
на 1991 р.	25 грудня 1990 р. № 579-XII
на 1992 р.	18 червня 1992 р. № 2477-XII
на 1993 р.	9 квітня 1993 р. № 3091-XII
на 1994 р.	1 лютого 1994 р. № 3898-XII
на 1995 р.	6 квітня 1995 р. № 126/95-ВР
на 1996 р.	22 березня 1996 р. № 96/96-ВР
на 1997 р.	27 червня 1997 р. № 404/97-ВР
на 1998 р.	30 грудня 1997 р. № 796/97-ВР
на 1999 р.	31 грудня 1998 р. № 378-XIV
на 2000 р.	17 лютого 2000 р. № 1458-III
на 2001 р.	7 грудня 2000 р. № 2120-III
на 2002 р.	20 грудня 2001 р. № 2905-III
на 2003 р.	26 грудня 2002 р. № 380-IV
на 2004 р.	27 листопада 2003 р. № 1344-IV
на 2005 р.	23 грудня 2004 р. № 2285-IV
на 2006 р.	20 грудня 2005 р. № 3235-IV
на 2007 р.	19 грудня 2006 р. № 489-V
на 2008 р.	28 грудня 2007 р. № 107-VI
на 2009 р.	26 грудня 2008 р. № 835-VI
на 2010 р.	27 квітня 2010 р. № 2154-VI
на 2011 р.	23 грудня 2010 р. № 2857-VI
на 2012 р.	22 грудня 2011 р. № 4282-VI
на 2013 р.	6 грудня 2012 р. № 5515-VI
на 2014 р.	16 січня 2014 р. № 719-VII

Джерело: складено за [31].

Додаток 4.7

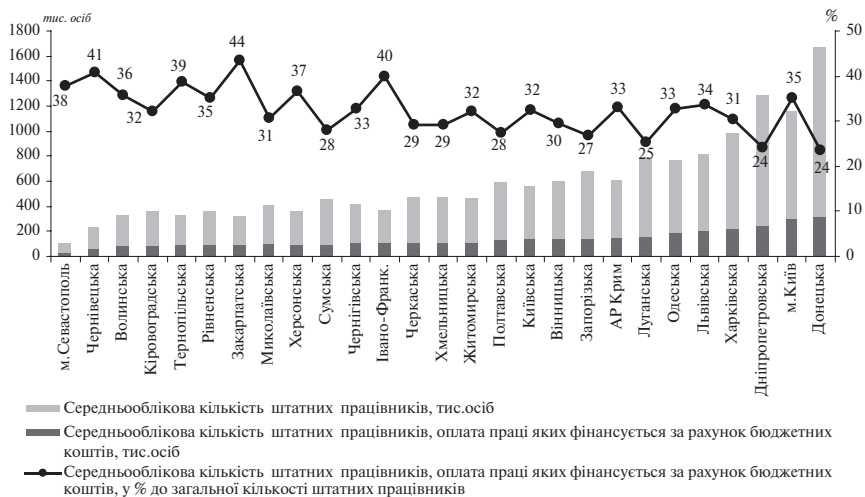


Рис. 4.7.1. Кількість працівників за джерелами фінансування та регіонами у 2002 р.

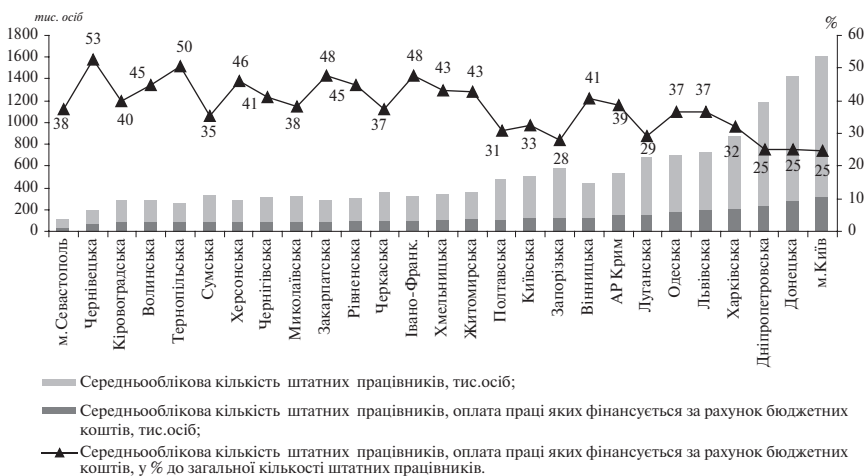


Рис. 4.7.2. Кількість працівників за джерелами фінансування та регіонами у 2012 р.

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Додаток 4.8

**Порівняльний аналіз забезпеченості окремих видатків податком
з фізичних осіб за 2004 р. та 2014 р., %**

	Освіта		Охорона здоров'я		Соціальний захист та соціальне забезпечення	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
АР Крим	82,4	77,4	97,4	109,7	197,1	109,4
Вінницька	71,5	64,5	91,9	101,4	109,7	95,5
Волинська	57,7	45,8	87,5	89,2	87,3	57,2
Дніпропетровська	154,7	119,7	186,3	163,9	287,2	183,5
Донецька	178,0	141,8	187,3	156,0	323,5	194,0
Житомирська	67,6	57,0	92,7	99,2	113,4	80,3
Закарпатська	55,5	42,5	91,0	83,1	133,1	56,9
Запорізька	143,4	98,0	165,5	136,1	275,8	157,4
Івано-Франківська	68,7	52,2	96,5	79,4	109,2	62,6
Київська	102,9	99,7	134,1	161,5	164,7	152,6
Кіровоградська	76,2	66,7	105,7	109,3	118,7	98,4
Луганська	143,4	108,0	146,2	123,6	260,9	148,3
Львівська	93,9	76,5	126,8	120,0	168,3	102,5
Миколаївська	95,4	73,4	146,4	118,0	188,5	109,6
Одеська	109,9	92,0	152,2	141,6	200,5	123,2
Полтавська	115,2	103,1	147,9	156,8	183,5	146,6
Рівненська	67,8	55,4	98,8	98,2	133,7	63,9
Сумська	90,5	73,5	117,8	114,1	149,9	106,5
Тернопільська	54,5	46,3	75,7	81,6	82,6	66,4
Харківська	137,2	111,0	158,5	144,2	197,7	149,3
Херсонська	62,4	52,4	90,6	94,5	128,2	83,3
Хмельницька	62,9	55,5	91,3	102,3	98,5	83,2
Черкаська	76,5	70,8	101,3	104,0	118,6	101,9
Чернівецька	54,4	43,6	80,1	75,0	102,7	57,2
Чернігівська	75,6	64,3	94,3	96,5	118,0	94,5
м. Київ	285,1	151,9	278,3	185,6	425,8	275,5
м. Севастополь	123,8	124,0	155,1	181,9	310,1	212,8
Україна	116,5	88,9	145,5	130,0	201,8	127,0

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 4.9

Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів по регіонах України у розрахунку на 1 жителя, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
АР Крим	10,6	1,9	4,0	21,5	29,4	40,6	42,6	46,4	43,9	44,9	45,8	45,2	48,0	45,0
Вінницька	34,0	47,2	49,1	52,2	53,7	62,4	62,4	61,4	59,2	58,9	61,4	63,1	64,0	65,4
Волинська	49,8	52,6	54,9	54,6	57,1	64,2	64,9	64,5	61,1	64,9	68,3	71,1	72,8	73,9
Дніпропетровська	5,3	3,7	16,3	20,1	21,2	30,9	29,8	35,9	30,7	29,8	33,1	35,8	37,1	42,2
Донецька	9,8	7,5	16,1	17,3	19,9	32,5	30,2	39,0	32,6	34,1	35,4	37,9	41,9	48,3
Житомирська	46,8	56,4	53,8	53,2	56,2	63,4	60,5	61,6	58,9	57,1	62,4	64,4	65,5	66,7
Закарпатська	50,3	49,1	56,6	58,8	57,1	65,2	62,9	64,7	62,9	63,5	69,2	72,3	74,5	75,7
Запорізька	20,9	12,1	14,1	21,4	23,0	29,7	37,3	39,7	42,2	42,0	43,8	45,8	46,1	48,4
Івано-Франківська	23,5	52,5	57,9	52,8	55,2	60,4	62,8	62,2	59,4	68,4	64,8	69,1	68,5	71,4
Київська	16,0	30,6	43,9	44,9	44,3	48,8	44,2	47,4	40,5	38,5	42,2	45,9	48,6	50,8
Кіровоградська	42,9	48,9	49,2	46,7	50,1	60,4	58,4	60,0	58,5	58,5	60,8	62,0	63,6	63,7
Луганська	9,4	28,9	36,1	33,3	34,6	46,6	42,9	47,7	44,1	43,4	47,9	50,1	50,7	53,6
Львівська	9,3	41,4	44,1	44,6	45,5	49,3	51,7	52,5	50,9	53,4	55,8	58,9	60,0	61,5
Миколаївська	16,3	60,2	34,2	32,5	36,5	43,8	48,4	51,6	50,4	50,3	53,2	56,3	57,9	58,5
Одеська	4,5	9,2	15,9	27,7	28,9	37,9	38,7	38,4	37,1	39,6	43,2	47,2	51,8	54,8
Полтавська	24,9	24,8	32,9	34,1	35,5	44,1	43,7	45,8	43,4	42,4	47,1	47,6	44,7	45,3
Рівненська	15,3	55,3	57,6	50,1	53,8	60,2	60,2	60,2	58,2	60,4	64,2	67,4	68,8	70,4
Сумська	7,4	44,8	38,5	40,1	44,3	50,6	53,5	55,0	53,7	52,0	55,4	57,4	57,0	58,1
Тернопільська	49,9	60,3	63,9	59,3	61,9	66,2	68,4	69,4	66,5	67,8	70,7	71,9	73,1	67,9

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Харківська	24,3	19,0	31,4	32,5	29,5	40,2	39,4	46,2	40,8	41,7	44,6	46,6	46,8	49,2
Херсонська	36,3	46,0	47,3	45,2	47,1	56,2	59,0	60,4	57,0	57,7	62,5	64,1	65,1	66,0
Хмельницька	29,3	49,9	53,2	50,9	54,6	61,0	62,0	63,1	59,9	60,2	63,8	65,8	66,9	67,7
Черкаська	17,9	41,3	46,6	44,0	50,3	55,3	56,4	57,3	55,0	53,2	56,8	58,1	60,2	59,3
Чернівецька	24,4	47,9	53,6	51,8	54,0	58,3	59,5	60,9	58,6	68,2	65,4	68,4	69,7	72,2
Черніпівська	13,2	50,6	50,7	47,7	51,0	59,1	57,8	59,2	58,0	58,6	61,0	63,0	63,7	65,0
м. Київ	4,7	0,1	6,8	5,3	7,3	11,1	20,3	8,7	11,4	12,7	10,1	8,9	25,2	41,4
м. Севастополь	7,4	22,8	26,8	23,2	23,1	39,5	40,3	45,3	38,7	37,6	35,4	37,5	40,3	39,9
Україна	18,3	23,4	29,0	31,2	34,2	42,5	43,5	45,0	41,7	43,0	46,2	48,8	52,3	55,2

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 4.10

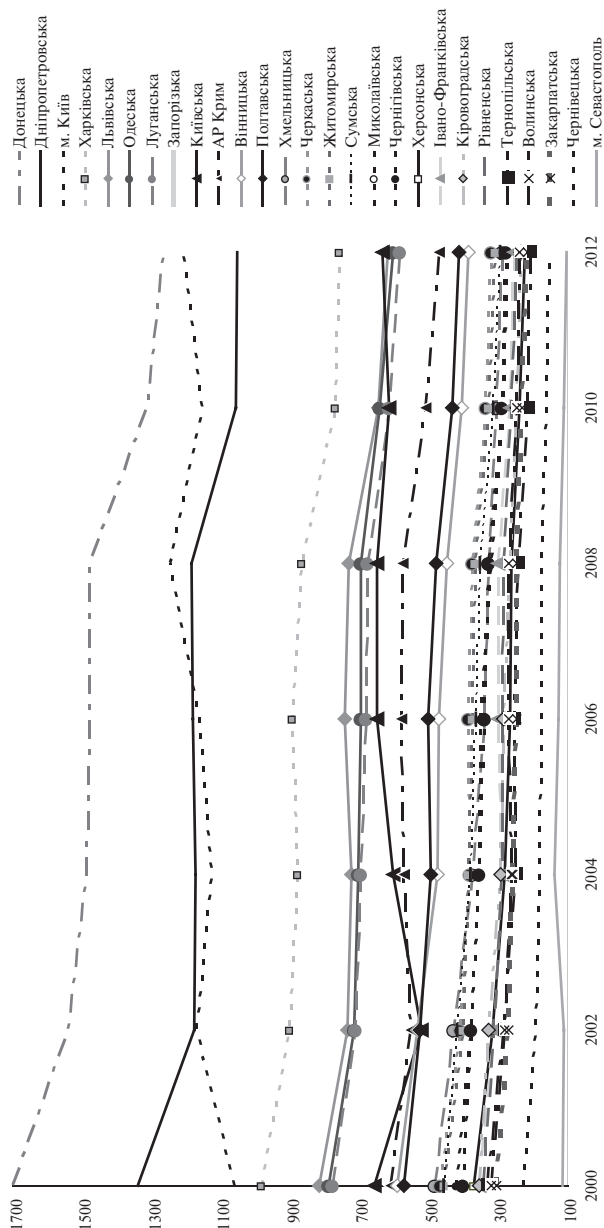
Динаміка співвідношення найманих працівників підприємств, установ, організацій у зайнятому населенні за регіонами

	У % до загальної кількості зайнятих									
	2000		2002	2003	2004	2009	2010	2011	2012	
	%	ранг							%	ранг
АР Крим	67,2	24	68,5	59,3	63,7	59,7	56,7	52,6	51,9	19
Вінницька	70,4	23	64,1	61,6	66,0	59,0	58,4	55,3	55,5	16
Волинська	66,0	25	63,9	60,7	62,2	59,2	57,0	54,1	53,7	18
Дніпропетровська	87,5	5	69	74,0	75,5	71,2	68,6	69,4	69,1	3
Донецька	79,1	15	75,8	73,1	71,3	68,4	66,3	62,6	63,9	4
Житомирська	83,6	11	75,7	80,3	68,7	60,2	58,5	56,4	56,6	13
Закарпатська	60,7	27	46,2	47,1	48,3	44,7	43,9	42,4	41,1	26
Запорізька	86,8	7	71,8	77,9	73,4	69,2	65,4	62,0	61,2	6
Івано-Франківська	61,0	26	59,4	63,7	56,8	52,6	50,6	48,8	46,8	25
Київська	89,3	2	69,3	82,7	78,9	81,7	81,3	80,2	83,9	2
Кіровоградська	81,8	12	72,9	66,9	66,5	58,6	57,6	54,2	54,0	17
Луганська	77,5	19	73,5	73,8	68,6	61,3	60,6	58,7	58,1	10
Львівська	75,5	22	66,1	68,9	68,6	62,0	58,9	56,6	56,4	14
Миколаївська	84,5	10	61,6	72,6	66,9	55,5	53,7	51,0	51,4	20
Одеська	77,8	17	64,4	66,0	67,8	62,8	61,5	58,1	57,2	11
Полтавська	85,4	9	72,6	77,8	73,8	67,5	67,1	63,3	63,7	5
Рівненська	79,6	14	60,5	70,7	66,5	58,5	55,9	51,2	50,5	21

	У % до загальної кількості зайнятих									
	2000		2002	2003	2004	2009	2010	2011	2012	
	%	ранг							%	ранг
Сумська	88,8	3	66,7	71,7	71,1	64,7	62,9	56,9	56,4	14
Тернопільська	80,7	13	67,4	69,7	65,0	52,9	50,5	47,9	47,7	23
Харківська	77,5	19	66,5	68,7	68,4	64,3	60,8	58,3	59,4	7
Херсонська	77,8	17	62,1	64,6	58,8	50,5	48,8	47,3	46,9	24
Хмельницька	85,7	8	59,6	73,2	65,3	53,3	52,4	50,5	50,5	21
Черкаська	87,8	4	70,1	74,6	68,1	61,3	59,8	56,9	57,2	11
Чернівецька	78,4	16	51,1	58,2	51,9	44,2	42,5	4,8	40,0	27
Чернігівська	77,4	21	66,8	69,3	70,0	62,2	60,6	59,3	58,9	8
м. Київ	87,2	6	83,1	86,0	83,7	87,3	83,2	81,6	86,4	1
м. Севастополь	96,4	1	59,8	86,9	77,6	65,6	62,2	58,6	58,9	8
Україна	79,5	x	68,1	71,0	69,2	64,1	62,0	59,5	59,8	x

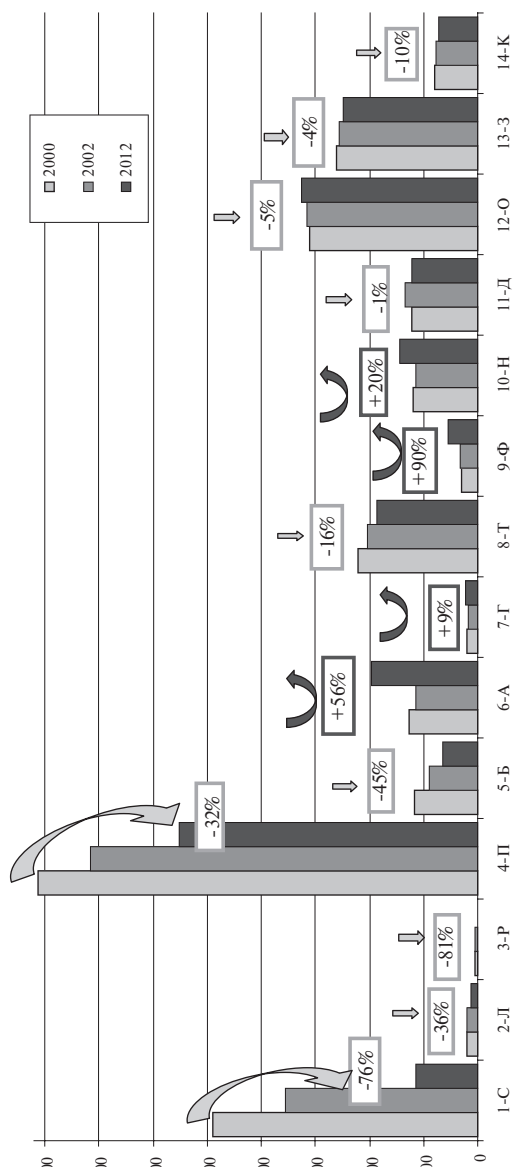
Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Додаток 4.11



Динаміка кількості найманих працівників підприємств, установ і організацій по регіонах України, тис. осіб

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.



Динаміка середньооблікової кількості штатних працівників за видами економічної діяльності, * тис. осіб

* Умовні позначки видів економічної діяльності: 1-С «Сільське господарство»; 2-Л «Лісове господарство»; 3-Р «Рибальство, рибництво»; 4-П «Промисловість»; 5-Б «Будівництво»; 6-А «Торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів»; 7-Г «Діяльність готелів та ресторанів»; 8-Т «Діяльність транспорту та зв'язку»; 9-Ф «Фінансова діяльність»; 10-Н «Операції з нерухомим майном»; 11-Д «Державне управління»; 12-О «Освіта»; 13-З «Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги»; 14-К «Надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльність у сфері культури та спорту».

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

РОЗДІЛ 5

БІДНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНЕ ВІДТОРГНЕННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ ІСТОРИЧНОГО ПРОЦЕСУ

5.1. Історичні трансформації бідності та новітні тенденції

Бідність у розумінні відносної концепції⁹⁹ була і буде в усі часи та в усіх країнах доти, доки є нерівність між людьми. Проте контрольована та економічно обґрунтована за своєю природою нерівність унеможливорює існування значних масштабів відносної бідності, які загрожували б суспільній безпеці. Абсолютна бідність, що асоціюється з прямими позбавленнями у їжі, одязі, житлі та в інших життєво необхідних благах, мала різні прояви для країн та епох, і традиційно демонструвала найбільші масштаби в країнах з низькими доходами та загальнонизьким рівнем життя. Отже, всі країни на шляху економічного становлення стикалися з проблемою значних масштабів абсолютної бідності, насамперед, щодо її крайніх проявів на рівні фізіологічного виживання. Та поступове зростання матеріального добробуту сприяло переведенню проблеми у площину нерівності та бідності у відносному розумінні.

Україну сьогодні за ознаками абсолютної бідності можна віднести до помірковано благополучних країн — частка населення, чий рівень споживання є нижчим фізіологічної межі,¹⁰⁰ в останні 3 роки перебуває у межах 2%, і в найближчі роки може зменшитися до рівня статистичної похибки, оскільки розміри державних гарантій у системі соціальної підтримки забезпечують принаймні фізіологічний мінімум. Натомість, рівень відносної бідності в Україні впродовж багатьох років залишається високим внаслідок значного розшарування суспільства, що викликане як вкрай недосконалою системою розподілу доходів, так і викривленнями в економічній системі та переважанню економічно необґрунтованих складових формування нерівності.

З огляду на поширення та основні характеристики бідності, Україна за два останні століття пройшла складний шлях — від кріпосного права та масової бідності періоду царської Росії, через мінімізацію крайніх проявів бідності та зрівнялівку радянської доби, до бідності у переважно відносному розумінні, характерної для поляризованого суспільства періоду накопичення капіталу та розбудови ринкової економіки.

⁹⁹ Відносна концепція визначає бідність як неможливість для особи чи сім'ї підтримувати споживання на рівні середніх стандартів даного суспільства в даний історичний період.

¹⁰⁰ У цьому разі доцільно використати у якості фізіологічного мінімуму межу бідності для міжнародних порівнянь на рівні 5 дол США на особу на добу у ПКС (за даними 9 місяців 2013 р. ця межа становила 62 грн).

Бідність як суспільно-історичне поняття почали досліджувати в період царської Росії після відміни кріпосного права, а найбільшого поширення такі дослідження набули з початку XX ст. Саме в цю історичну добу набувають популярності ліві погляди на суспільний устрій, і особливу увагу дослідників привертає явище масового збідніння народних мас, яке дістало назву пауперизм. Напередодні Першої світової війни в царській Росії налічувалося (за оцінками тодішніх дослідників) близько 10 млн жебраків та в кілька раз більше осіб, «що живуть у постійній безвихідній нужді» [32, с. 2].

Дослідники того періоду розглядали два основних питання в контексті проблеми бідності: 1) що робити з нужденними особами (система соціальної підтримки); 2) які дії потрібні для подолання нужденності як суспільної хвороби (запобіжні заходи). Для вирішення другої проблеми значну увагу приділяли поглибленим дослідженням чинників виникнення пауперизму.

На думку більшості тодішніх дослідників, для царської Росії було характерним безумовне переважання економічних причин пауперизму. При цьому традиційно розглядалася загальна градація причин, які поділялися на такі групи:

- 1) серйозні фізичні та психічні вади організму (вроджені та набуті, включаючи старість);
- 2) етичні та моральні недосконалості людей: лінь, пияцтво, непередбачливість (вставка 5.1);
- 3) несприятливі сімейні умови: смерть годувальника, багатодітність;
- 4) економічні чинники: мізерний заробіток; відсутність постійної роботи, тривале безробіття.

Вставка 5.1. *Найбільшою популярністю серед населення на початку XX ст. користувалася точка зору, поширена не лише в Росії, а й у країнах Європи та США, що бідність є результатом ліні, пияцтва, непередбачливості, тобто будь-яких особистісних моральних вад. У 1896 р. у Петербурзькій губернії було проведено дослідження причин бідності селян, яке показало, що лише 3% стали бідними внаслідок моральних недоліків, натомість «лезову» частку причин становили чинники економічного походження. Частіше моральні недоліки виступали побічними, другорядними причинами або супутниками бідності, що зовні створювало ефект підміни причини наслідком, тобто в даному контексті підміни факторів несприятливого економічного середовища особистісними недоліками людей.*

Зрозуміло, що серйозні фізичні та психічні вади організму має незначний відсоток населення; друга група факторів (недоліки індивідуального походження) зустрічається значно частіше; третя група (важкі сімейні

обставини) на той час відігравала ще більш суттєву роль, ніж особистісні вади, а такі ситуації, як хвороба, старість та смерть чекають практично на кожну людину.

Проте це не означає, що соціально-демографічні фактори виступають основною причиною бідності, адже далеко не всі потрапляли до категорії бідних внаслідок хвороб чи старості. Для більшої частини населення традиційним наслідком важкої хвороби було тимчасове зменшення окремих статей витрат та звуження споживання в цілому, використання заощаджень попередніх періодів, створення тимчасових боргів тощо. Особи з великими статками могли відповідати всім основним факторам виникнення бідності, як то: мати безліч моральних недоліків, часто хворіти, мати багато дітей, не працювати, жити до глибокої старості, і при цьому не стати бідними. І навпаки – осіб, єдиним джерелом існування яких є мізерний та непостійний заробіток, будь-яка з означених причин може призвести до бідності. Отже, кожний з факторів (етичний, сімейний, фізіологічний) може призвести до масової бідності лише у поєднанні з економічними причинами. Тоді як економічні причини, найбільш яскравим прикладом серед яких вважалося тривале безробіття, самі по собі можуть викликати пауперизм.

З позицій сьогодення стає зрозумілим, що історично бідність в будь-якій країні має переважно економічне походження, оскільки інші традиційні витоки цього явища, пов'язані з індивідуальними характеристиками осіб чи їхніх сімей особливими обставинами, що склалися внаслідок різного роду ситуацій індивідуального походження, можуть пояснити наявність лише певного незначного відсотка бідних – умовно постійного відсотка населення країни, сконцентрованого у площині низьких доходів. Розвиток економічної системи та модель розподілу суспільних благ здебільшого визначають загальні масштаби нерівності та бідності в країні, натомість, профілі бідності можуть визначатися різними факторами економічного чи неекономічного походження на рівні домогосподарства.

У царській Росії популярним поясненням причин масової бідності (порівняно з країнами Європи) були несприятливі природні умови: неврожай та непридатні для сільського господарства кліматичні умови вважалися основною причиною бідності селян, які становили переважну більшість тодішнього населення. Проте опоненти наводили безліч доказів неправомірності такого судження, основним з яких є істотна різниця в урожайності між поміщицькими та дрібними господарствами на аналогічних за характеристиками земельних ділянках¹⁰¹. Масштабність руйнівних впливів від стихій пояснюється неефективною діяльністю суспільства як щодо запобігання

¹⁰¹ Даний факт є прямим свідченням неефективного ведення господарства дрібними власниками, які не володіли необхідними знаннями та не могли мінімізувати вплив кліматичних особливостей на врожай сільгоспкультур.

значному поширенню негативного впливу, так і стосовно відсутності взаємного чи державного страхування. Отже, будь-які природні негаразди можна мінімізувати спільними зусиллями, а називати їх головною причиною масового збідніння або навіть голоду означає визнавати нездатність державних інституцій та суспільства в цілому.

У науковій літературі значного поширення набула теорія Мальтуса щодо закону народонаселення. Справді, в той історичний період, коли зростала чисельність населення, теорія виглядала досить обґрунтованою. Проте статистика вже того періоду давала змогу довести недосконалість теорії, адже динаміка щодо співвідношення росту засобів для існування та чисельності населення суперечила постулатам Мальтуса. Основним аргументом проти цієї теорії був той факт, що зростання виробництва продовольства не призводило до збільшення темпів зростання чисельності населення. Так, у країнах з найвищими темпами росту народного багатства (Франція, США, Австралія) з 70-х років XIX ст. спостерігалось постійне зниження народжуваності. Причому дослідження доводили, що найбільшою мірою народжуваність у цих країнах зменшувалася серед багатих прошарків суспільства.

Противники теорії Мальтуса стверджували, що *багатодітність не є основною причиною бідності, а обов'язковим наслідком та супутником бідності*. Адже народження більшої кількості дітей у бідних сім'ях пояснюється, в т. ч., і необхідністю забезпечення родини достатньою кількістю робочих рук. Отже, відбувається вимушене неусвідомлене відтворення бідності в розширеному варіанті. Виходячи з цього, робиться висновок, що заходи для забезпечення людині більш-менш достойного існування призведуть не до прискореного зростання чисельності населення, а навпаки, до поширення передбачливості та виваженості у сімейному житті (вставка 5.2).

Вставка 5.2. *Якщо це твердження транспонувати на сьогодення, то всупереч поширеній думці, політика збільшення виплат при народженні (особливо з третьої за порядком народження дитини) в довгостроковій перспективі не може спонукати до поширення багатодітності серед малозабезпечених верств населення (в т. ч. сімей з низьким освітнім та професійним потенціалом, соціально пасивних та економічно неактивних), оскільки суттєві за розміром виплати будуть змінювати традиційну демографічну поведінку таких сімей, сприяти їх передбачливості та виваженості. Основний негативний наслідок від таких виплат — зростання масштабів хронічної та спадкової бідності — може бути тимчасовим явищем. Проте досвід європейських країн періоду після Другої світової війни свідчить про наявність значних суспільних ризиків від щедрої соціальної допомоги, серед яких основним є виникнення та консервація хронічної бідності.*

Отже, більш прогресивні дослідники того періоду вважали, що злидні є суспільною недугою, причини якої криються в соціально-економічних умовах¹⁰². Врешті-решт вони зводяться до незадовільної організації народного господарства, яке орієнтується на модель низького внутрішнього попиту, та значних масштабів безробіття. Відсутність більш-менш правильного співвідношення між виробництвом та споживанням є відправною точкою низьких споживчих можливостей та недостатнього задоволення потреб переважної більшості населення.

Дослідники того періоду дійшли висновку, що подолання основної суспільної недуги — пауперизму — можливе лише тоді, коли в усіх прошарках суспільства з'явиться усвідомлення такої необхідності, і коли задля цієї мети будуть консолідовані всі сили суспільства. Як відомо, такого порозуміння для спільної дії в суспільстві початку ХХ ст. не було знайдено. Невдоволення народних мас своїм вкрай тяжким становищем вилилося у революційний сценарій розгортання подій, а основний постулат марксистської теорії щодо народної власності на засоби виробництва було покладено в основу економічних реформ. Країна перейшла з однієї полярної точки до іншої, а побудова омріяного суспільства для народу розтягнулося на багато десятиріч.

Чому ж не вдалося досягти загального порозуміння задля покращення становища широких народних мас? Помилково думати, що наявність значних масштабів злиденності не стосується прошарку заможних, оскільки в суспільстві формується викривлене соціальне середовище, яке тією чи іншою мірою зачіпає всі верстви та робить некомфортним їх існування. Отже, багаті мають бути зацікавлені у зменшенні масштабів крайньої бідності (кількості бідних та рівня їх нужденності) до певного нескритичного рівня, який гарантував би суспільну безпеку, оскільки в іншому випадку ситуація виходить за рамки контрольованості та передбачуваності.

Революційні події 1917 р. значною мірою стали результатом невдоволення широких народних мас, яким практично нічого було втрачати, крім матеріальної скрути та безвиході для своїх дітей. Відсутність у царській Росії ефективної державної влади задля справедливого перерозподілу змінилася тотальною націоналізацією та економічною централізацією з ідеологією рівності. Складний історичний період від революції та громадянської війни до Великої Вітчизняної та післявоєнної відбудови розтягнувся на багато років, відтерміновуючи реалізацію нової моделі економіки та суспільства.

¹⁰² У цей історичний період найбільш популярною у науковому світі була теорія Маркса та її основний постулат щодо суспільної власності на засоби виробництва.

Період з середини 1960-х років можна вважати початком розбудови соціалістичного суспільства відповідно до революційних гасел 1917-го року. А в 1970-і роки, які характеризуються найвищими темпами зростання матеріальної забезпеченості населення, виникає термін суспільства розвинутого соціалізму.

У цей період явище безробіття як основу економічної бідності (у розумінні дослідників царської Росії) було повністю ліквідовано, проте чи означало це ліквідацію бідності, принаймні, в абсолютному розумінні? Фактори надвисоких ризиків бідності в період розвинутого соціалізму можна об'єднати в такі групи:

- 1) серйозні вроджені вади (через низький рівень пенсій для осіб без трудового стажу);
- 2) належність до колгоспників (за окремими винятками багатих колгоспів) з обмеженнями щодо доходу з власної ділянки;
- 3) соціальні хвороби (лінь, пияцтво, безвідповідальне ставлення до життя);
- 4) матері-одиначки, особливо без допомоги родичів;
- 5) працівники з заробітками на рівні мінімальних (70 крб).

Отже, і в радянський період економічні причини бідності мали місце, особливо стосовно певних категорій селян та робітників з мінімальною зарплатою. Проте говорити про значні масштаби абсолютної бідності в цей період було недоречно. Крім того, *і відносна бідність була зведена до мінімуму*, оскільки мінімальна диференціація за доходами та обмеження верхніх меж доходів давало змогу втримувати «левову» частку населення на рівні, не нижчому від рівня забезпечення середніх суспільних стандартів життя.

За оцінками експертів [48], у Радянській Україні 1970–1980-х років рівень бідності становив близько 11%, а до складу бідних потрапляли сім'ї з наявністю представлених ознак, підсилених дією супутніх чинників.

Основний принцип моделі суспільства радянського періоду – максімально рівні можливості, включаючи фінансові, гарантування заробітку для працездатних, який убезпечував від абсолютної бідності, та обмеження верхньої межі доходів. Для реалізації даного принципу був задіяний механізм фондів суспільного споживання, однаково доступних для широких мас (через безоплатність послуг освіти та медицини і часткову безоплатність та низьку вартість послуг культури та дозвілля). Зростання мережі інфраструктурних об'єктів соціальної сфери та кількості спеціалістів випереджало зростання чисельності населення, що свідчило про розширення доступу до всіх сфер суспільного життя, незалежно від рівня доходів. Отже, навіть мінімальна заробітна плата (70 крб)

не могла провокувати без супутніх чинників¹⁰³ виникнення абсолютної бідності, оскільки її мало вистачати на дотаційні продукти харчування та комунальні послуги, а також на найнеобхідніші непродовольчі товари та побутові послуги (вставка 5.3).

Вставка 5.3. Основні статистичні дані радянського періоду [67, с. 244–245; 33]:
 З 1957 р. до 1980-х років мінімальну заробітну плату було підвищено з 27–35 до 70 крб.
 В УРСР у 1982 р. вперше зрівнялися реальні доходи робітників і селян у розрахунку на члена сім'ї. Починаючи з 1960-х років доходи колгоспників зростали високими темпами.
 УСРСР частка доходів від ОПГ в доходах колгоспників складала лише 27,3%.
 Ціни на основні групи продовольчих товарів та житлово-комунальні послуги залишаються стабільними впродовж десятиріч.
 Фонди суспільного споживання на 70% формувалися за рахунок держбюджету. В УРСР у 1983 р. вони склали 23,7 млрд крб (у 1970 р. — 11,8 млрд).

Ідеї мінімізації абсолютної бідності були гуманними та прогресивними, проте штучне зменшення до неприродного мінімуму нерівності та, відповідно, відносної бідності могло мати лише негативні наслідки з точки зору консолідації суспільства. Крім того, така модель унеможливлювала будь-яку економічну конкуренцію і тим самим сприяла зниженню ефективності суспільного виробництва, готуючи підґрунтя для глибокої економічної, а згодом і системної кризи.

Саме на хвилі економічної кризи розпочинаються зміни політичної та соціально-економічної формацій кінця 1980-х — початку 1990-х років. Зростаючий дефіцит товарів народного споживання та знецінення доходів і вкладів стають основною причиною невдоволення широких народних мас.

Початок періоду незалежної України збігається з розгортанням масштабної економічної кризи, що супроводжувалася масовим збіднінням населення. Лише з початку 2000-х років відбулося підвищення показників життєвого рівня та зменшення масштабів абсолютної бідності. Однак середина 2000-х років, яку умовно можна вважати закінченням першого етапу становлення країни, все ще характеризується помірно високими масштабами як абсолютної, так і відносної бідності. Близько чверті населення не дотягує до середніх суспільних стандартів, проте рівень абсолютної бідності стрімко знижується (вставка 5.4).

¹⁰³ Традиційні чинники підвищеного ризику бідності, насамперед, високий рівень демо економічного навантаження.

Вставка 5.4. Дослідження монетарної бідності в Україні здійснюються з 1999 р. з використанням різних меж, найбільш поширеними з яких є: *межа відносної бідності*, встановлена на рівні 75% медіанного рівня сукупних еквівалентних витрат (з використанням еквівалентної шкали 1,0; 0,7; 0,7), та *межа абсолютної бідності*, визначена на рівні офіційно встановленого прожиткового мінімуму.

У цей період основні чинники формування бідності на рівні домогосподарства зміщуються у площину демографічних характеристик. При цьому економічні чинники суттєво не впливають на ризики бідності сім'ї (зайнятість, навіть повна та кваліфікована, не захищає від бідності), але залишаються визначальними на макrorівні (вставка 5.5). Специфічною особливістю стає зростання ролі освітнього чинника у зниженні ризиків бідності домогосподарства — високий освітній рівень виступає практично єдиною страховкою від бідності.

Вставка 5.5. Сьогодні ми, як і в період царської Росії, орієнтовані на модель низького внутрішнього попиту, проте втримується невисокий рівень безробіття, який досягається за рахунок неповної зайнятості та низької продуктивності праці. Пов'язані з цим низькі стандарти оплати праці стають основною економічною причиною бідності, яка у поєднанні з супутніми факторами (переважно демографічними) суттєво впливає на підвищення ризиків бідності.

На даному етапі розвитку України є низка проблем макrorівня, пов'язана з процесами стагнації економіки впродовж останніх років та, відповідно, звуження сфери прикладання праці. Незважаючи на помірні масштаби безробіття, доступ до ефективної зайнятості залишається вкрай обмеженим, особливо з початку кризи 2008 р., що призводить до поступового звуження економічних можливостей домогосподарств як у сфері споживчих характеристик, так і щодо інвестиційного потенціалу.

В умовах помірного економічного зростання або стагнації, коли не відбувається різких коливань економічної системи, макроекономічні чинники бідності прямої дії виникають здебільшого епізодично, що пов'язано з найбільш гострими проявами в тій чи іншій економічній сфері. Наприклад, в якості такого чинника могли б виступати ціни споживчого ринку, якби впродовж кількох років спостерігався неврожай сільгоспкультур. Сьогодні основним макроекономічним чинником прямої дії, що може справити безпосередній вплив на становище домогосподарств та виникнення ризику їх бідності, є рівень цін на енергоносії.

Незважаючи на зміни в протіканні загальноукраїнських процесів впродовж 2000-х років, основні профілі бідності у розрізі соціально-демографічних та соціально-економічних груп залишаються стабільними

впродовж всього періоду¹⁰⁴. Незмінні профілі формують традиційні групи підвищених ризиків бідності, які насамперед зосереджені у зоні вікового чинника. Незалежно від обраного критерію, рівні бідності серед осіб працездатного віку та серед осіб пенсійного віку є нижчими за середнє по країні значення, а *до вразливих груп потрапляють діти й т. зв. «старі» пенсiонери*, тобто особи без залишкової працездатності.

Надвисокі значення показників бідності серед дітей спостерігаються впродовж всього періоду досліджень бідності в Україні, виводячи фактор вікової та поколінної нерівності на перше місце в системі чинників. Основна проблема полягає в низьких стандартах оплати праці, особливо серед молоді на першому етапі трудової діяльності, на який найчастіше і припадає період народження та виховання дітей. Серед домогосподарств з дітьми рівень відносної бідності майже вдвічі перевищує значення по домогосподарствах без дітей (31,6% проти 16,4% у 2013 р.¹⁰⁵), а найбільш вразливими традиційно є багатодітні сім'ї (рівень бідності становить 61,3%), домогосподарства з двома дітьми (38,8%), з дітьми до 3-х років (31,6%) та з подвійним демоекономічним навантаженням¹⁰⁶ (34,1%). Отже, зона високих ризиків бідності зосереджена в домогосподарствах з дітьми, які і формують основну сукупність бідних сімей.

Ще однією специфічною ознакою української бідності стала нерівність між містом та селом, яка поглиблювалася з кожним роком. За період з 2000 р. і до розгортання кризи 2008 р. за показником рівня бідності між містом та селом утворилася своєрідна прірва (38,2 проти 21,5%), проте криза внаслідок ряду причин зупинила процес поляризації населення за типом місцевості.

Упродовж 2009–2011 рр. рівні бідності за типом поселення зближувалися, що на перший погляд могло сприйматися як позитивне явище, проте ці зміни значною мірою були обумовлені зростанням відсотка бідних у малих містах, які відчули негативні впливи економічної кризи майже одразу. Згодом, у 2012 р. зростання показників бідності найбільше торкнулося сільської місцевості, що знову посилювало поселенську складову нерівності. Та за характеристиками бідності населення малих міст все більше віддалялося від великих населених пунктів і стало наближеним до сільської місцевості. Отже, утворилася своєрідна прірва між великими та малими містами, а центр формування нерівності змістився з типу поселення до ознаки розміру населеного пункту (рис. 5.1).

¹⁰⁴ Дослідження бідності в незалежній Україні проводять з 1999 р., коли Державна служба статистики України запровадила Обстеження умов життя домогосподарств України на постійній основі.

¹⁰⁵ Тут і далі представлені очікувані значення 2013 р. (на основі даних за 9 місяців року).

¹⁰⁶ Подвійне демоекономічне навантаження означає одночасну наявність у домогосподарстві дітей та осіб старших вікових груп.

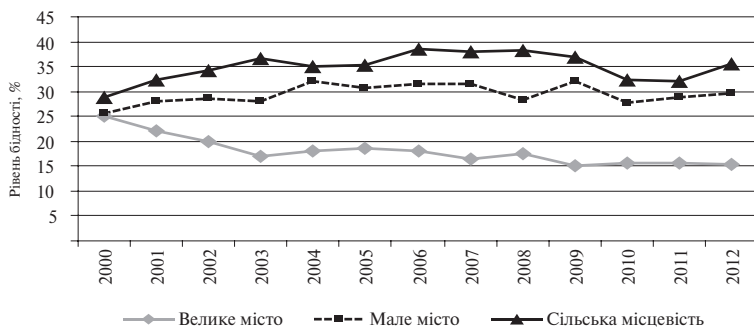


Рис. 5.1. Динаміка рівня відносної бідності за типом населеного пункту

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими Обстеження умов життя домогосподарств України (далі – ОУЖД), яке проводить Державна служба статистики України на постійній основі.

У 2013 р. наслідки економічної кризи позначилися вже і на населенні великих міст, хоча досі вони залишалися «острівцем» благополуччя на противагу іншим населеним пунктам.

В останні роки регіональна диференціація бідності набуває чітко окреслених географічних рис – у 2012 р. виділяються два основні осередки вразливості (додаток 5.1):

1) північно-західний район з надвисокими значеннями у Волинській, Житомирській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій, Івано-Франківській областях та значенням вище середньоукраїнського у Львівській області;

2) південно-центральної район з епіцентром бідності у Кіровоградській та Одеській областях та високими значеннями показників у Полтавській і Дніпропетровській областях.

Натомість, відносно благополучним є східний та частина південного району. Традиційно благополучна ситуація у м. Києві не здійснює суттєвого впливу на прилежні території, проте у північно-центральної частині країни спостерігаються невисокі значення рівня бідності (додаток 5.1).

Загалом у 2011–2012 рр. відбулося певне зміщення зон вразливості з регіонів, які мають переважно сільськогосподарську спеціалізацію та високу частку сільського населення, до промислово розвинених регіонів. Скоріше за все означені зміни є наслідком погіршення ситуація у малих містах (насамперед, монофункціональних) та переходу центру формування нерівності з типу поселення до ознаки розміру населеного пункту.

Традиційно одним з факторів низьких рівнів бідності в промислово розвинених регіонах є більша за середню частку населення з вищою

освітою. Освітній чинник формує значні розриви у рівнях бідності домогосподарств України: поява хоча б однієї особи з вищою освітою майже вдвічі знижує ризик відносної бідності всього домогосподарства (17,9 проти 30,6% у 2012 р.), а для домогосподарств, що мають у своєму складі виключно осіб з вищою освітою, характерні найнижчі по країні рівні бідності — 4,7% (рис. 5.2). Цікаво, що така закономірність зберігається незалежно від галузі, в якій було здобуто освіту, від статусу на ринку праці та відповідності професії набутій освіті. Виходячи з цього, можна сказати, що вища освіта сьогодні дає не стільки можливість оволодіти конкурентною професією з достойним заробітком, скільки вміння пристосовуватися до реального економічного середовища та кращі формальні перспективи з огляду на забаганки роботодавців.

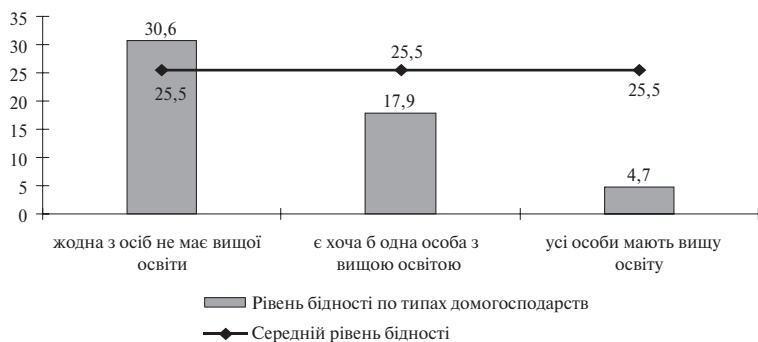


Рис. 5.2. Рівень відносної бідності залежно від наявності осіб з вищою освітою в домогосподарстві, 2012 р., %

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими ОУЖД.

На противагу освіті, зайнятість не захищає українське населення від бідності, а вирішальне значення у формуванні ризиків бідності має соціально-демографічний профіль. Проте економічні чинники все ж справляють помітний вплив на мікрорівні — поява у домогосподарстві хоча б одного безробітного істотно підвищує ризики бідності, а у поєднанні з супутніми соціально-демографічними чинниками справляє кумулятивний ефект. І якщо в середньому по країні поява безробітної особи провокує підвищення рівня бідності з 22,3 до 43,4%, то у домогосподарствах з двома дітьми (які мають надвисокі ризики бідності) втрата роботи одним з батьків спричиняє підвищення ризику бідності у 2,2 рази.

Особливість української бідності всього періоду незалежності полягає у значному перевищенні її суб'єктивних масштабів над об'єктив-

но визначеними. Якщо в першій половині 2000-х років ситуація почала змінюватися на краще, то після 2008 р. рівень суб'єктивної бідності постійно зростає: частка населення, що називає себе бідним, збільшилась за 2008–2012 рр. з 53,1 до 65,4%. При цьому самооцінка населенням купівельної спроможності власних доходів в останньому періоді дещо покращилась, і у 2012 р. рівень бідності за самооцінкою доходів¹⁰⁷ становив 37,5% проти 40,3% у 2009 р.¹⁰⁸ Отже, психологічний вплив кризи на населення був більш відчутним, ніж безпосередні фінансові втрати від прямого зниження доходів.

В останні роки ситуацію з бідністю загалом можна було охарактеризувати як стан невизначеності, подібно до стану, в якому перебувала вся економічна система. Стагнація в економіці і в рівні життя населення призводила до поступового звуження споживчих можливостей сімей, загострюючи тим самим проблему абсолютної бідності, що здавалася в цілому вирішеною ще кілька років тому. У ситуації з монетарною бідністю, за даними 2013 р., з'явилися нові особливості, які досі не фіксували:

- показники доходів та витрат описують різнонаправлену динаміку процесів та явищ за всіма без винятку індикаторами бідності;
- вперше спостерігається зростання глибини бідності та погіршення структури бідного населення на фоні незначного зниження її рівня.

Тобто, якщо за доходами зміни 2013 р. можна охарактеризувати як позитивні за всіма індикаторами (навіть скоротився сукупний дефіцит доходів бідного населення, що є досить рідким явищем), то за витратами ситуація погіршилася по відношенню до попереднього року. Такі особливості зазвичай зумовлені вищими темпами зростання доходів населення (в т. ч. бідного) порівняно з витратами, проте в сучасних економічних умовах це вказує не лише на консервацію споживчих можливостей бідних на рівні попереднього року, а й на їх звуження, незважаючи на певне зростання доходів. Ситуація, коли помітно зменшується частка бідних, але при цьому погіршуються характеристики глибини бідності та розшарування серед бідних, може свідчити про загальне погіршення становища малозабезпеченого населення та про закріплення контингенту бідних, які мають все менше шансів змінити свій соціальний статус.

¹⁰⁷ Рівень бідності за самооцінкою доходів визначається як частка населення, які постійно відмовлялися собі у самому необхідному, крім харчування, або їм не вдалося забезпечити навіть достатнього харчування.

¹⁰⁸ Розрахунки за мікроданими ОУЖД.

5.2. Умови проживання і поселенські аспекти бідності

Характеристикою соціально-економічного життя України є значні диспропорції в рівні життя сільського і міського населення. При цьому, якщо точніше розібратися в проблемі, то високою є поляризація суспільства, де з одного боку — село і мале місто, а з другого — великі міста. Дана тенденція проявляється і в бідності населення.

До початку промислової революції не було значної різниці між рівнем життя в селі і місті. Пануючі верстви населення розкошували, а решта жили в умовах тотальної бідності. Село навіть було в кращих умовах, адже в містах, особливо з населенням понад 20 тис. жителів, мали місце дуже значні проблеми з непристосованою інфраструктурою під наявну кількість жителів, найбільшою проблемою якої були побутові відходи. При цьому жителі як міст, так і сіл тримали худобу, обробляли землю. З відмінностей, у містах було більше ремісників і торговців, проте загалом село і місто відрізнялись тільки кількістю жителів.

Ситуація почала радикально змінюватись після початку індустріалізації міст (вставка 5.6). Вона була підтримана і значним підвищенням продуктивності сільського господарства, що забезпечило істотний приріст населення та звільнення надлишкового населення з сільської місцевості, яке виявилось затребуваним промисловістю в містах [74].

Вставка 5.6. *Низька кваліфікація нових робітників змусила їх господарів раціоналізувати і стандартизувати виробничі операції. Так у промисловості з'явився поділ праці. Накопичення капіталів дало можливість з часом робити інвестиції у високомеханізоване і наукомістке виробництво, що забезпечило подальшу еволюцію індустріалізації. Поява класу порівняно високооплачуваних кваліфікованих робітників, у свою чергу, сприяла появі ринку товарів для робітників [73]. Акумуляція ресурсів у містах зумовила розвиток інфраструктури, що знизило бідність населення.*

Села України аж до 1861 р. перебували у власності поміщиків, тому загальний рівень життя був низьким, а бідність висока, адже більшість часу селянин мав працювати не на себе. Після скасування кріпацтва диференціація селянства поглибилася, чому сприяв ступінь наділення землею та подальше ведення ними господарства після розкріпачення та столипінської аграрної реформи. Отримавши особисту свободу, селяни почали самостійно шукати ринки збуту та покупців для вирощуваної продукції, вони мушили відтепер думати не лише про обробіток землі, а й про організацію технічної сторони виробничого процесу. На перешкоді матеріальному благополуччю часто ставали селянська традиційність, страх щодо кардинальних перетворень, недосвідченість та передбачуваність, якими у торгівлі користувалися

більш спритні скупники, крамарі і торговці. Приватна власність стала могутнім стимулом для покращення матеріального становища селян. Але негативним фактором у формуванні селян як самостійних суб'єктів економічних відносин була бездіяльність уряду, який мало звертав уваги на потреби села, дозволив утворювати земства, сподіваючись, що вони зможуть розв'язати економічні проблеми та протиріччя села. Новаторські форми кооперації та земства не мали змоги охопити всі сфери виробничого процесу, а непоінформованість селянства щодо їхньої діяльності призводила до збільшення недовіри серед населення [19].

Наприкінці 60-х років XIX ст. у Російській імперії селянин міг заробити з весни до осені до 100 рублів. А дехто добував від різного роду промислів від 200 до 600 рублів сріблом щороку, проте таких було мало [54]. При цьому зарплата робітників у містах була вища і не залежала від урожаю. Наприклад, чоботар, майстерня якого базувалася в основному на сімейній праці, виробляв за рік приблизно 1250 пар чобіт. При самостійній їх реалізації за ціною 1 рубль за пару, з вирахуванням витрат на їх транспортування на власних підводах, такий чоботар міг виручити 1062 рублі 50 копійок сріблом. Як зазначено у «Бюджетах робочих *города Києва*» 1914 р. [34], міські робітники могли собі дозволити культурний відпочинок, чого не було в сільських населених пунктах (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Розподіл витрат за окремими статтями робітників м. Києва у 1914 р., %

Стаття витрат	Частка витрат
Житло	22,0
Одяг	12,6
Харчування	50,3
Тютюн і алкоголь	3,9
Гігієна	2,8
Культурно-просвітницька діяльність	1,0
Взаємодопомога	0,5
Навчання дітей	1,4
Лікування	1,3
Театри і видовища	1,0
Церковні потреби	0,2
Збори і податки	2,9
Дрібні витрати	0,1

Джерело: [34].

Одним із гасел революції 1917 р. стала ліквідація нерівності між містом і селом, що на той час вже було серйозною проблемою. Проте подальші події на території України, що входила до складу Російської імперії, інакше обернулися для українського села. Оскільки революційні події майже повністю зупинили промислове виробництво і ліквідували попередню систему розрахунків і обміну між містом і селом, продовольство, вироблене селянами, могло тільки вилучатися під різним виглядом, без будь-якої компенсації [28]. Соціальний статус селян і міщан дуже відрізнявся. Селянин, як правило, міг прогодувати себе тільки з власного городу, розміри якого обмежувалися. Певний час все вироблене селянином для власних потреб обкладали податками (як грошовими, так і натуральними). Однією із форм відчуження селянської власності були «добровільні займи», страхування майна, а також завищені тарифи, за якими селянам реалізовували як продовольчі, так і промислові товари через т. зв. кооперацію.

В той же час більша частина території Західної України перебувала під владою Польщі. Відстале сільське господарство майже не використовувало мінеральних добрив, а їх експорт не відповідав інтересам міжнародних хімічних монополій, із різних галузей промисловості більш-менш розвиненою були лише харчова і добувна. Західноукраїнське робітництво поповнювалося за рахунок сільської бідноти, ряди якої безперервно зростали. Величезний резерв робочої сили давав підприємцям можливість до мінімуму знижувати заробітну плату. У Західній Україні вона становила 50–60% заробітку робітників промислових центрів Польщі і часто не забезпечувала необхідного прожиткового мінімуму.

Якщо в серпні 1937 р. середній заробіток робітника (чоловіка) за годину на підприємстві у Варшаві становив 1,07 злотого, то в Тернопільському заводстві — 0,41 злотого. Понад 3/4 бюджету робітничих сімей витрачалося на харчування та оплату квартири і лише 4,8% — на культурні потреби та медичну допомогу. Крім того, на погіршення матеріального становища робітників впливали примусові відрахування на армію, прибутковий податок тощо [24]. Охорону праці на підприємствах не забезпечували, частими були нещасні випадки. Робочий день досягав 14–15 годин. Фабриканти і заводчики широко використовували працю і жінок, і підлітків, виплачуючи їм за однакову роботу нижчу заробітну плату, ніж робітникам-чоловікам. Важкими були житлово-побутові умови робітників. У робітничих кварталах міст були відсутні водопровід, каналізація, електрика.

За радянських часів розміри пенсій та норми оплати праці були низькими, насамперед на селі. Так, звичайна пенсія селянина, який пропрацював на землі все життя, складала у 1980-ті роки близько 40 крб, тоді як у місті важко було знайти пенсіонера, який би отримував менше, ніж 90 крб державного пенсійного забезпечення [28]. Із зарплатами ситуація була схожа (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Розміри зарплат в Українській РСР та Україні*

Рік	З/п робітників та службовців, <i>крб</i>	З/п колгоспників, <i>крб</i>	Співвідношення, <i>разів</i>
1980	155,0	103,6	1,5
1989	218,0	184,3	1,2
	З/п у промисло- вості, <i>грн</i>	З/п у сільському господарстві, <i>грн</i>	Співвідношення, <i>разів</i>
2000	302,0	154,0	2,0
2008	2017,0	1101,0	1,8
січень-березень 2014	3766,0	2221,0	1,7

Примітка: * Дані періоду незалежності України і по Українській РСР не є зовсім зіставними, адже до робітників і службовців також належали й інші категорії (наприклад, працівники радгоспів); однак загалом можна порівняти ситуацію у різних секторах економіки.

Джерела: за даними Міністерства статистики Української РСР та Державної служби статистики України.

До того ж, «додавалася» нерівномірність у розвитку поселенської інфраструктури. Якщо до середини 1950-х років у СРСР було електрифіковано всі міста, то в сільських населених пунктах цей процес продовжувався до початку 1970-х років. Газифікація ж українських сіл триває донині, а якщо врахувати такі сучасні блага, як Інтернет чи кабельне телебачення, то за окремими параметрами умов проживання села «відстають» від міст в рази.

Окремою складовою бідності є відсутність житла або його низька якість. Ця проблема існувала протягом всього розвитку людської цивілізації, але бурхливий розвиток капіталістичного виробництва значно її підсилив. Це було викликано появою нових міських поселень та стрімким зростанням старих (до цього міські поселення розвивалися досить повільно). Розвиток мануфактурного виробництва, у т. ч. на території Російської імперії, потребував залучення великої кількості працівників і розвитку транспортної інфраструктури. На промислових виробництвах рівень доходів істотно перевищував доходи від сільського господарства, що приваблювало до міст збіднілих селян. Переселення значної кількості робочої сили вимагало забезпечення її житлом. Почали з'являтися перші фабричні селища, де житло будувалося відносно швидко, але низької якості, переважно у вигляді щільно розміщених бараків без необхідних зручностей та елементарного благоустрою (вставка 5.7).

Вставка 5.7. *У Російській імперії до Першої світової війни загальні тенденції розвитку житлового господарства узгоджувалися із загальносвітовими тенденціями. Однак більшість житлового фонду царської Росії складалася з дерев'яних споруд: у 1900 р. лише 4% житлового фонду були кам'яними [70]. На початку XX ст. будівництво нового житла зростало дуже швидкими темпами, у т. ч. і в українських губерніях, як через виникнення нових міст, так і стрімке розростання старих. Зокрема, в Києві протягом 1907–1911 рр. було побудовано 1589 нових будинків [47, с. 3].*

Характеризуючи житлове забезпечення населення українських губерній за часів царської Росії, неможливо не згадати про забезпеченість житла зручностями. Так, у 40-і роки XIX ст. було побудовано перший водогін у Одесі. З 1890 р. водогін функціонував ще у шести містах: Києві, Харкові, Херсоні, Чернігові, Бахмуті¹⁰⁹ та Мелітополі. У 1913 р. вже 55 українських міст мали водогін [1, с. 92], але здебільшого водогоном могли користуватися лише городяни, які мешкали у центральній частині міст. Каналізація була тільки у чотирьох містах: Одесі, Харкові, Києві та Катеринославі¹¹⁰ (однак у двох останніх каналізація скидалася без попереднього очищення) [29].

З урахуванням того, що централізоване опалення та електропостачання і у великих містах українських губерній перебувало у початковому стані, можна стверджувати, що якість житла, навіть міського населення, значно поступалася іншим країнам Європи. А стосовно сільського населення ситуація виглядала ще жакливіше. Будинки у сільській місцевості у більшості не мали фундаменту та підлоги, мали невеликі, глухі вікна. Навантаження на одну кімнату становило 5–6 осіб, а оскільки сільські хати не мали нежилых приміщень, то повітря у хаті було завжди забрудненим та вологим. Додавало бруду і використання для освітлення каганців, або у кращому випадку – газових ламп [65].

Історичні події після Першої світової війни та 1917 р., а також наслідки громадянської війни призвели до значної втрати житлового фонду на території України. Згодом почалася масова соціалізація житла під наглядом Рад народних комісарів. Протягом 1921–1922 рр. ВУЦВК і Раднаркому України поширили на територію республіки чинність багатьох законодавчих органів державного управління: земельних і продовольчих, внутрішньої торгівлі, охорони здоров'я, освіти, комунального господарства, що означало посилення інтеграційних процесів і суттєве обмеження суверенітету України. Отже, централізована система управління житлом міста підпадала під юрисдикцію державних органів на місцях.

¹⁰⁹ Нині – Артемівськ.

¹¹⁰ Нині – Дніпропетровськ.

Упродовж 1920–1930-х років, коли було проведено реформи по колективізації, житло набуло форми власності держави. Відповідно, дозвіл на проживання та розпорядження будинком чи квартирою отримували від місцевих органів управління, підпорядкованих Раднаркомам, а потім селищним і міським радам.

Незважаючи на значні темпи введення в експлуатацію нового житла (вставка 5.8), його обсяги не забезпечували потреб населення: практично одночасно необхідно було замінювати зруйнований житловий фонд, долати наслідки стрімкої урбанізації, враховуючи запити не лише старих, а й нових промислових центрів. Міське населення України протягом 1929–1940 рр. зросло майже вдвічі, а житловий фонд збільшився лише на одну третину. Житлом для переважної більшості міських мешканців були комунальні квартири, бараки, підвали, непристосовані приміщення, а то й напівземлянки і землянки [20].

Вставка 5.8. *За роки другої п'ятирічки в Українській РСР із селищ і сіл вирости 77 нових міст, а із сіл – 285 селищ міського типу. З 1929 р. по 1941 р. державні та кооперативні підприємства і організації збудували понад 16 млн м² житлової площі, робітники і службовці за власний рахунок – 4,2 млн м², колгоспи, колгоспники та інші сільські жителі спорудили 15,5 млн м².*

Друга світова війна завдала житловому фонду СРСР значних втрат. Точної цифри зруйнованих під час війни будинків і квартир на території СРСР немає, але у партійних матеріалах згадується, що без даху над головою залишилося понад 25 млн осіб. Необхідно зауважити, що житловий фонд України постраждав найбільше серед усіх союзних республік, отже, переважна частина населення, яка залишилася без житла, мешкала саме в Україні.

У післявоєнний період починає відновлюватися зруйнований житловий фонд країни (вставка 5.9). Але якщо порівняти темпи будівництва у перші повоєнні роки в Англії, Німеччині та Франції з показниками СРСР, то стає зрозуміло, що обсяги житлового будівництва у Радянському Союзі були меншими в 3–5 разів.

Розвиток промисловості зумовив подальше зростання чисельності міського населення. Якщо в 1913 р. воно становило 18% усього населення держави, у 1940 р. – 33%, то в 1959 р. – 48%. У зв'язку з цим у 1957 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли ухвалу «Про розвиток житлового будівництва в СРСР», де було поставлено завдання у найкоротші терміни значно збільшити житловий фонд, а також визначити шляхи і методи розвитку масового житлового будівництва [55, с. 476–479]. Важливе значення мало рішення про поєднане заселення квартир у новобудовах замість комунального.

Вставка 5.9. У СРСР у післявоєнні роки різко зросли масштаби житлового будівництва. Якщо в 1951–1955 рр. було здано в експлуатацію 6052 тис. квартир загальною площею 240,5 млн м², то у 1956–1960 рр. збудовано 11292 тис. квартир площею 474,1 млн м². На створення невиробничих основних фондів Радянська держава асигнувала величезні капітальні вкладення. Житловий фонд у містах і селищах міського типу значно збільшився: від 421 млн м² у 1940 р. до 1529 млн м² у 1970 р.

Відповідно до директив XXIV з'їзду КПРС за п'ятирічним планом розвитку народного господарства СРСР на 1971–1975 рр. передбачалося побудувати за рахунок усіх джерел фінансування житлові будинки загальною площею 580 млн м². У наступні роки кількість введенного в експлуатацію житла в Україні стрімко зростала і свого максимуму досягла у 1987 р. – 21257 тис. м². Згодом розпочалося стрімке скорочення кількості введенного в експлуатацію житла аж до мінімуму у 2000 р. – 5558 тис. м², тобто у 3,2 рази менше, ніж у 1987 р. (рис. 5.3).

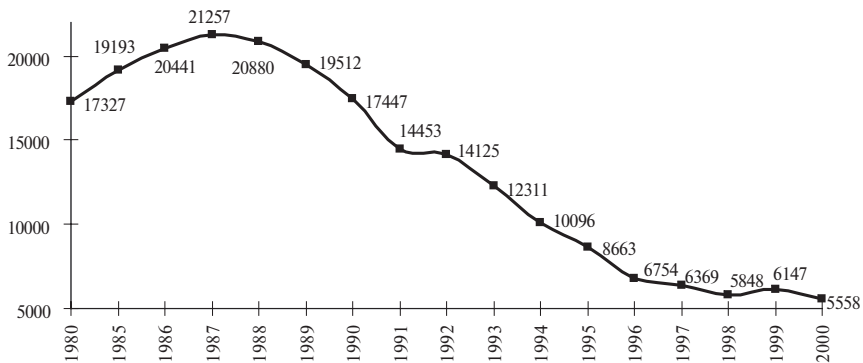


Рис. 5.3. Ведення в експлуатацію житла в Українській РСР та Україні протягом 1980–2000 рр., м² загальної площі

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Аналіз історичного аспекту поселенської бідності доводить, що оцінка такого складного явища на сучасному етапі повинна мати комплексний характер. Отже, з одного боку, необхідно оцінити бідність за матеріальним становищем (насамперед, на основі показників доходів та витрат), а з другого – особливу увагу приділити немонетарним аспектам бідності, що поглиблено характеризують умови проживання населення [52].

Упродовж двох останніх десятиріч в Україні спостерігається значна територіальна (регіональна) диференціація за показниками як середньодушових доходів і витрат, так і часткою осіб, які мають дохід менше прожиткового мінімуму.

Аналізуючи доходи, витрати і бідність населення, недостатньо використовувати стандартну класифікацію поділу поселень на велике місто, мале місто та село. В даному випадку доцільно виділяти м. Київ з великих міст як населений пункт, де ситуація з вищенаведеними показниками різко відрізняється від інших типів поселень в кращий бік саме через акумуляцію ресурсів країни в столиці.

В Україні є значні відмінності між типами поселень у рівні їх доходів і витрат (табл. 5.3). Найнижчими доходами і, відповідно, витратами характеризується сільська місцевість, при цьому мале місто за даними показниками стоїть ближче до великого, аніж до села. Середньодушовий дохід і середньодушові витрати найбільші в Києві (2022 і 2250 грн відповідно), що зумовлено значно вищими зарплатами порівняно з іншими містами України. Найнижчі дані показники в сільській місцевості (1378 і 1200 грн відповідно), через низькі заробітні плати і незначні доходи від власного домашнього господарства. Визначальною у середньодушовому доході є заробітна плата, від якої головним чином залежить розподіл середньодушового доходу між місцевостями проживання. За абсолютним критерієм бідності¹¹¹ лідером є сільська місцевість: частка осіб, які отримують середньодушовий дохід нижче прожиткового мінімуму, становить 30,9% (при цьому в Києві даний показник всього 7,3%).

Таблиця 5.3

Середньодушовий дохід, середньодушові витрати населення України та частка осіб, які отримують середньодушовий дохід нижче прожиткового мінімуму, в розрізі типу населеного пункту, 2012 р.

Тип населеного пункту	Середньодушовий дохід на місяць, грн	Середньодушові витрати за місяць, грн	Частка осіб, які отримують середньодушовий дохід нижче прожиткового мінімуму, %
Велике місто	1655,9	1495,6	15,1
Мале місто	1492,2	1335,4	25,1
Село	1377,7	1194,9	30,9
м. Київ	2250,4	2022,5	7,3
Усього	1561,7	1390,9	22,2

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

¹¹¹ Населення, що має рівень середньодушових доходів нижче прожиткового мінімуму.

Криві розподілу населення України за середньодушовими доходами дають змогу наочно оцінити рівень бідності за структурним критерієм. У додатку 5.2 чітко видно, що більшу наближеність до типових ознак форми нормального розподілу має розподіл населення у великих містах, адже він більш схильний до наповнення тих дохідних груп, які розміщуються праворуч від модальної, що знаходиться в межах 1300–1400 грн. При цьому модальні групи в різних місцевостях проживання різні: для села дві – 1000–1300 грн, це відображає дохід пенсіонерів, і 1300–1400 грн, що показує рівень зарплат у даній місцевості; для малого міста характерна дуже різка належність населення до груп 1000–1200 грн, де доходи включають пенсії, а також приблизно відповідають заробітним платам бюджетної сфери. У сільській місцевості у високодохідних групах спостерігається приблизно однакова з великими містами частка населення. Зрозуміло, більша наповненість дохідних груп, що знаходяться нижче модального рівня, свідчить про вищий рівень бідності населення тієї чи іншої місцевості [21].

Гострокінечність розподілу, а також вкрай різкі форми лівого та правого схилів розподілу населення малих міст показують значний рівень нерівномірності розподілу населення даної місцевості за середньодушовими доходами [36, с. 186].

У великих містах спостерігається більша концентрація населення саме у високодохідних групах. Так, у дохідні групи, куди потрапляє понад 4% населення, входять групи від 1000 до 2000 грн, що свідчить про вищий рівень доходів саме великих міст. В цілому у всіх групах спостерігається більш плавний перехід кривої у високодохідні групи і різкіший спад у низькодохідні (додаток 5.2).

Якщо порівняти найбільш високодохідну групу в малих містах, то вона майже збігається з селами, проте на три групи лівіше від великих міст, що пояснюється більш схожим рівнем життя населення в малих містах і селах.

В Києві ситуація відрізняється від типів населених пунктів відсутністю чіткого одного піку дохідних груп і дуже великою часткою населення за середньодушовими доходами понад 4000 грн (додаток 5.2).

Аналіз структури доходів населення дає змогу одержати детальнішу інформацію про причини та природу бідності населення у різних типах місцевості. Оплата праці є найбільш вагомим компонентом сукупного доходу українського населення. Джерела доходів у жителів міст і сіл найістотніше відрізняються часткою оплати праці.

Найвища частка оплати праці в доходах домогосподарств м. Києва – 67,04%; найнижча – в сільській місцевості (38,54%), що зумовлено значним відсотком пенсіонерів, безробітних і людей, які живуть за ра-

хунок підсобного господарства. Відповідно, в селах значну частку доходу, порівняно з містами, становлять нетипові для інших типів місцевості джерела доходів, такі як доходи від продажу продукції з особистого підсобного господарства (9,2%), доходи від власності (2,1%) та вартість спожитої продукції, отриманої з ОПГ та від самозаготівель (9,9%). Основна залежність джерел доходів від типу місцевості полягає в тому, що зі зменшенням населеного пункту зростає частка доходів, які не пов'язані з оплатою праці. При цьому нижчі, порівняно з містами, можливості заробітку в сільській місцевості сприяють зростанню бідності [22, с. 79–80].

У 2012 р. у великому місті і селі доходи десятого децилю в 2,7 рази вищі ніж першого, в малому місті – в 3,3, в Києві – в 3,8 рази. При цьому в 2011 р. ситуація у великих містах і Києві була схожа. Якщо не враховувати ситуацію по великих містах у 2012 р., то причиною збільшення частки між десятим і першим децилями зі збільшенням населеного пункту є вищі можливості міст у способах заробітку. В малих містах і селах населення отримує нижчі зарплати і пенсії, ніж жителі великих міст і Києва, а заробітки підприємців (які, зазвичай, потрапляють до десятого децилю) набагато вищі, ніж ці заробітні плати, що є однією з причин високої відносної бідності.

Структура витрат населення в розрізі типу населеного пункту визначена рівнем доходів у даних групах (табл. 5.4). Першочерговими є витрати на харчування, які становлять більшу частину всіх витрат населення (причому тільки в Києві вони менші 50%, що свідчить про приблизно рівні ціни на харчі, але значно вищі доходи в столиці). Витрати на харчування великих і малих міст майже не відрізняються – 51,0% і 51,7% відповідно. Найбільшу частку на харчі витрачають жителі сільських населених пунктів, що пояснюється низькими доходами населення в даній місцевості. Відсоток витрат на харчування і на послуги найточніше визначає доходи населення і місцевість проживання.

Таблиця 5.4

Структура витрат населення України в 2012 р. у розрізі типу населеного пункту, %

Тип населеного пункту	Витрати на харчування	Витрати на непродовольчі товари	Витрати на послуги	Інші витрати
Велике місто	51,0	20,8	16,9	11,3
Мале місто	51,7	21,9	12,5	14,0
Село	54,8	21,7	8,3	15,2
м. Київ	48,1	20,3	22,2	9,4

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

Витрати на непродовольчі товари приблизно однакові у всіх типах населених пунктів і становлять близько 21% від усіх витрат, при цьому в столиці дане значення менше (20,3%), що пояснюється також рівними цінами по країні, проте вищими доходами у м. Києві.

У столиці найбільші витрати на послуги порівняно з іншими типами населених пунктів (22,2%), що є свідченням розвиненої інфраструктури і сфери послуг загалом, а також вищими цінами на дані послуги, ніж у регіонах. Найменше витрачають на послуги жителі сіл (8,3%), так як велика частина населення не має централізованого опалення, газопостачання тощо (табл. 5.4).

Досліджуючи структуру витрат населення, доцільно зауважити, що для аналізу достатку домогосподарств часто використовують структурний критерій оцінки бідності. За ним домогосподарство вважається бідним, якщо його витрати на харчування перевищують 60% від усіх витрат.

За структурним критерієм у 2012 р. бідними були 35,8% домогосподарств (додаток 5.3), при цьому в сільській місцевості – понад 40% (по всіх типах сімей). Це можна пояснити не тільки загалом меншими доходами населення, а й нижчою часткою витрат на послуги. В найбільш скрутному становищі, незалежно від типу населеного пункту, перебувають сім'ї, в яких троє і більше дітей, а також родини, що складаються лише з осіб непрацездатного віку (наприклад, у сільській місцевості частка бідних серед них за структурним критерієм перевищує 50%). При цьому найкраще становище в сім'ях, де всі працездатного віку, а також у сім'ях з однією дитиною.

Залежність між рівнем доходів та кількістю їх одержувачів відображається за допомогою коефіцієнтів концентрації доходів, найбільш поширений з яких індекс Джині. Як показують розрахунки (табл. 5.5), найбільша нерівність в доходах спостерігається у Києві, а найменше розшарування – у інших великих містах.

Таблиця 5.5

**Показники нерівності, бідності та злиденності населення України в 2012 р.
у розрізі типу населеного пункту**

Тип населеного пункту	Індекс Джині	Рівень відносної бідності, %	Рівень злиденності, %
Велике місто	24,8	16,8	6,6
Мале місто	26,8	29,6	11,3
Село	26,0	35,5	18,2
м. Київ	26,9	7,8	1,3

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

Бідними за відносним критерієм вважається населення, рівень сукупних витрат якого нижчий за 75% від медіанних сукупних еквівалентних витрат. У 2012 р. межа бідності в Україні становила 1125 грн. Кількість населення в м. Києві, сукупні еквівалентні витрати якого були нижчі за дану межу, складала 7,8%, що є найкращим показником серед інших типів населених пунктів. Найгірша ситуація на селі, де бідними офіційно вважаються 35,5% населення: це можна пояснити безробіттям, низькими заробітними платами і значною кількістю людей пенсійного віку, які, в свою чергу, мають низькі пенсії. Майже така ж ситуація і в малих містах — 29,6%, де більшість населення отримує низькі заробітні плати невеликих приватних підприємств чи є працівниками бюджетної сфери. При цьому в даних населених пунктах також визначальним чинником низьких доходів населення є безробіття. У великих містах ситуація з бідністю краща — 16,8% (табл. 5.5), при цьому бідними є переважно люди пенсійного віку, а також багатодітні і неповні сім'ї.

Схожа з бідністю ситуація і зі злиденністю. У 2012 р. межа злиденності становила 900 грн. У сільській місцевості злиденними є 18,2% населення, що зумовлюється насамперед безробіттям і низькими доходами. Найкраща ситуація — у столиці, де до цієї категорії належить лише 1,3% жителів (табл. 5.5).

Проблема сільської бідності для України стоїть надзвичайно гостро, оскільки на тлі стабілізації показників відносної бідності всього українського населення спостерігається закріплення високих рівня та глибини бідності селян. Найістотнішим є розрив між великим містом (де окремо стоїть Київ) та селом. Сільське населення, за всіма без винятку критеріями, є найбіднішим в українському суспільстві.

Як зазначалося вище, комплексна оцінка бідності у розрізі типу місцевості потребує ретельно оцінити диференціацію умов проживання населення, оскільки це є одним з базових аспектів немонетарної бідності. В свою чергу, характеризуючи умови проживання домогосподарств, окремо слід спинитись на забезпеченості житлом і на обладнанні сучасного житлового фонду комунальними зручностями, оскільки це є однією з найбільших проблем в Україні, і основна диференціація у добробуті населення спостерігається саме в цій сфері.

Важливим аспектом прояву немонетарної бідності є рівень забезпеченості населення житлом. Протягом 2001–2008 рр. в Україні поступово підвищувався рівень будівництва (рис. 5.4). У 2008 р. було введено в експлуатацію 10496 тис. м² житла. Однак ця позитивна тенденція перервалася у 2009 р., коли в експлуатацію було введено тільки 6400 тис. м² загальної площі житла (що склало 61,4% від рівня 2008 р. та лише на 842 тис. м² перевищувало показник 2000 р.). Таку ситуацію спричинила світова фінансово-економічна криза, що негативно вплинула на всі сфе-

ри економіки України, викликала різке погіршення рівня життя людей та зростання чисельності бідних верств населення [72]. У 2010 р. цей показник стрімко зріс і досяг рівня 2006 р. На жаль, темпи його зростання у наступні роки різко знизилися: у 2011 р. було введено в експлуатацію 9410 тис. м² житла (тобто темп росту становив 100,8% до рівня минулого року), а у 2012 р. — 10750 тис. м² житла (114,2% від рівня 2011 р.).

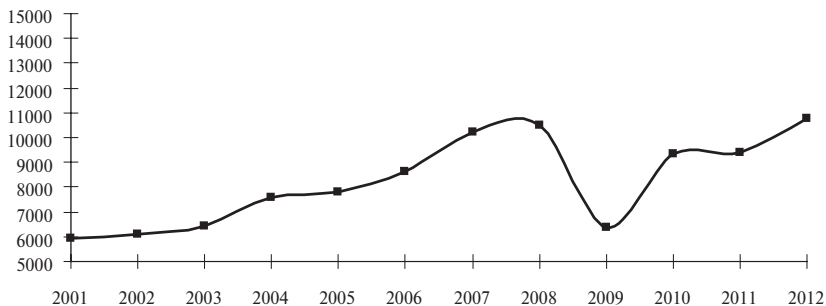


Рис. 5.4. Введення в експлуатацію житла в Україні протягом 2001–2012 рр., м² загальної площі

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Інформація щодо кількості квадратних метрів загальної площі введених в експлуатацію будівель не дає змоги оцінити обсяг збудованого окремого житла. Тому доцільно додатково проаналізувати кількість збудованих квартир на 10 тис. постійного населення (рис. 5.5). Якщо оцінити тенденції цього показника за типом місцевості, то отримаємо таку картину: будівництво квартир у міських поселеннях у 2000–2003 рр. залишалося приблизно на одному рівні: 16–17 квартир на 10 тис. постійного населення. З 2004 р. по 2007 р. кількість збудованих квартир на 10 тис. постійного населення стрімко зростала. У 2008 р. тенденція змінилася на протилежну, тобто цей показник знизився і це продовжилось у 2009 р. У 2010 р. він залишився на минулорічному рівні, а у 2011 р. зріс і становив 21 квартиру на 10 тис. постійного населення.

Тенденції цього показника у сільській місцевості практично не відрізнялися від тенденцій у містах, за винятком того, що зростання кількості збудованих квартир відбувалося впродовж 2004–2008 рр. (рис. 5.5). Хоча темпи зростання були нижчими, тенденція до скорочення кількості збудованих квартир розпочалася у 2009 р., після чого у 2010 р. кількість збудованих квартир навіть перевищила докризовий рівень. На жаль, у 2011 р. знову було зафіксовано скорочення цього показника [25, с. 108].

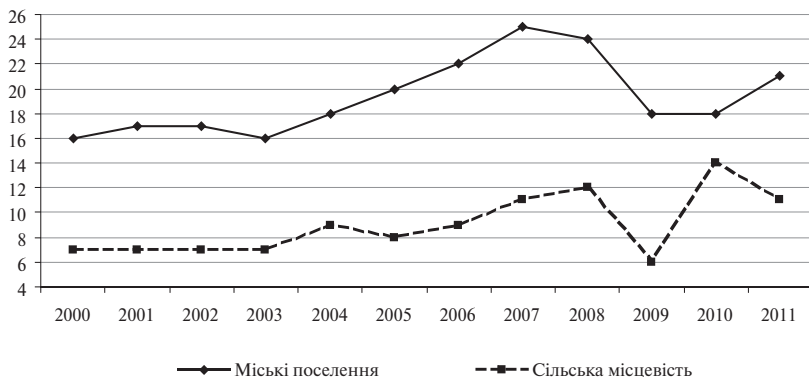


Рис. 5.5. Кількість збудованих квартир в Україні на 10 тис. постійного населення за типом місцевості, од.

Джерела: побудовано за даними [7, 8].

На сьогодні для широких верств населення з кожним роком стає все менше можливостей для покращення своїх житлових умов за рахунок державного будівництва. Серед населення країни найбільше залежить від темпів будівництва державного житла міське населення.

З 1990 р. в країні почалось зменшення черги на отримання житла або поліпшення своїх житлових умов (рис. 5.6). Реальне скорочення черги на отримання квартири зумовлено, перш за все, ліквідацією її на підприємствах у зв'язку зі структурною перебудовою, масовими скороченнями працівників на підприємствах, відсутністю коштів на будівництво житла тощо. Так, у 1995 р. кількість сімей, що перебували на обліку для поліпшення житлових умов, становила 2370,3 тис. (або 91,4% від рівня 1990 р.); 2000 р. — 1748,8 тис. (67,4% відповідно); 2005 р. — 1311,2 тис. (50,6%); 2012 р. — 1021,7 тис. сімей (39,4%).

Зі скороченням черги на житло, зменшується і чисельність одержувачів житла. Так, якщо у 1990 р. 9,2% сімей та однаків, які перебували на квартирному обліку, одержали житло або поліпшили свої житлові умови, то у 2000 р. цей показник становив лише 1,6%.

Упродовж 2000–2012 рр. ситуація з поліпшенням житлових умов населення тільки погіршувалася (рис. 5.6). Так, у 2012 р. з 1022 тис. сімей та однаків, які перебували на квартирному обліку, отримали житло лише 7,2 тис. сімей та однаків (або 0,7% від тих, хто потребував поліпшення житлових умов), що сприяло подальшому зростанню чисельності бідних за цим критерієм.

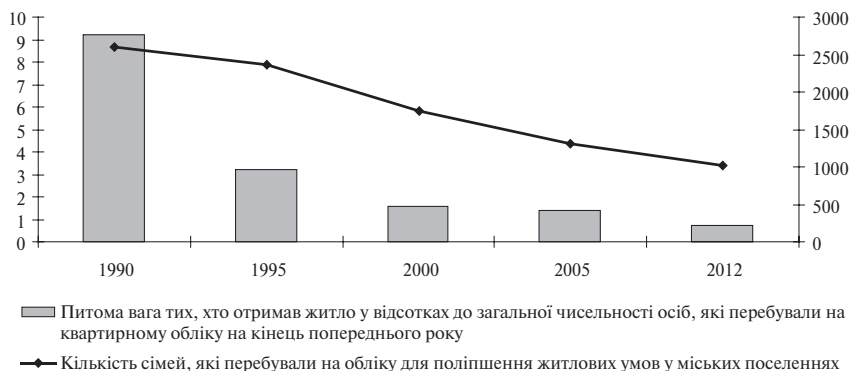


Рис. 5.6. Показники надання житла за квартирними чергами

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Поряд із незадовільною динамікою надання житла, показники розміру загальної та житлової площі і забезпечення житла окремими зручностями (наявність центрального опалення, гарячого водопостачання тощо) залишилися майже без змін, демонструючи повільне зростання.

Відсутність кардинальних змін у стандартах житла можна підтвердити, оцінивши динамічні зміни такої важливої характеристики житлових умов населення, як розмір загальної площі житла на одну особу, хоча його середнє значення поступово зростає як по міських поселеннях, так і у сільській місцевості: 1980 р. – 14,2 м² і 16,5 м² відповідно; 2012 р. – 22,1 м² і 27,2 м² (рис. 5.7).

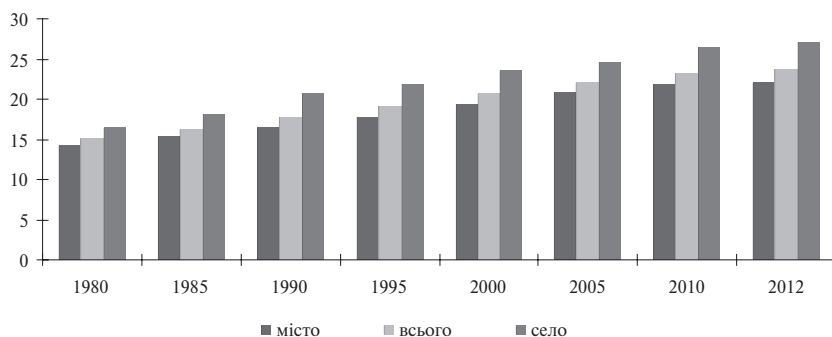


Рис. 5.7. Динаміка середнього розміру загальної площі житла, м² на одну особу

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України.

Однак середній розмір загальної площі житла в різні періоди збільшувався під дією різних факторів. Так, упродовж 1980–1990 рр. це було зумовлено введенням в експлуатацію нового, більш комфортного житла на тлі постійно зростаючої чисельності населення, а з 1990 р. по теперішній час пов'язано, у першу чергу, зі зменшенням чисельності населення, і лише частково – з введенням в експлуатацію більш комфортного житла (в той час, як виводиться з житлового фонду застаріле, невелике за площею житло).

Важливою характеристикою диференціації бідності за житловими умовами є рівень забезпеченості житловою площею різних типів домогосподарств. Наочніше бідність за цим критерієм можна оцінити, використовуючи мінімально припустимий розмір житла на душу населення.

Таблиця 5.6

Частка домогосподарств, в яких житлова площа була менше ніж 7,5 м² на одну особу, %

Тип домогосподарства	2000	2005	2012
Міські поселення			
без дітей, де всі особи працездатного віку	6,4	8,0	6,3
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	4,7	5,6	4,5
без дітей, де всі особи непрацездатного віку	2,6	1,7	0,5
одиначки працездатного віку	0,0	1,3	2,3
одиначки непрацездатного віку	0,1	0,0	0,0
з однією дитиною	24,4	22,6	18,8
з двома дітьми	40,2	38,0	39,5
з трьома та більше дітьми	52,6	65,3	63,6
Сільська місцевість			
без дітей, де всі особи працездатного віку	4,6	4,0	3,4
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	7,2	5,4	4,3
без дітей, де всі особи непрацездатного віку	2,4	1,3	0,3
одиначки працездатного віку	0,0	0,0	0,0
одиначки непрацездатного віку	0,1	0,1	0,0
з однією дитиною	12,2	13,3	10,4
з двома дітьми	28,1	24,9	27,7
з трьома та більше дітьми	44,9	44,5	48,1

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Найгірша ситуація з бідністю за цим критерієм у міській місцевості спостерігається у домогосподарствах з дітьми: якщо у 2000 р. 52,6% багатодітних домогосподарств мали житлову площу менше 7,5 м² на одну особу, то у 2012 р. ситуація значно погіршилася, і відтепер це становить 63,6% (табл. 5.6). Незначним чином поліпшилася ситуація у домогосподарствах, де мешкають одна або дві дитини. Так, якщо у 2000 р. 24,4% домогосподарств, у складі яких є одна дитина, мали мінімально припустимий розмір житла на одну особу, то у 2012 р. — лише 18,8%. А частка домогосподарств з двома дітьми, що мають на одну особу менше 7,5 м², зменшилася на 0,7 в. п.

У сільській місцевості спостерігається аналогічна картина; єдиною відмінністю є те, що погіршення ситуації для багатодітних домогосподарств не було настільки значним, як у міських поселеннях. Частка багатодітних сімей, що мають недостатню забезпеченість житловою площею, зросла у 2012 р., порівняно з 2000 р., на 3,2 в. п. Водночас всі одинаки працездатного та непрацездатного віку у 2012 р. мали житлову площу більше за мінімальний розмір [36, с. 80].

Доповнити попередній критерій бідності потрібно використовуючи не мінімальний рівень забезпечення житловою площею, а за існуючими у суспільстві нормами. Так, на сьогодні соціальною нормою вважається 13,65 м² житлової площі. Якщо оцінювати бідність домогосподарств за цим критерієм, то у міських поселеннях у 2000 р. 94% багатодітних домогосподарств мали житлову площу менше за соціальну норму. У 2012 р. таких домогосподарств стало ще більше — 95,6% (табл. 5.7). Практично всі домогосподарства, що склалися з непрацездатних осіб, мали житлову площу, яка відповідає соціальній нормі. Взагалі домогосподарства без дітей набагато ліпше забезпечені житловою площею, порівняно з домогосподарствами, у складі яких є діти.

На відміну від міст, у сільській місцевості ступінь диференціації за рівнем забезпеченості житловою площею у межах соціальної норми набагато більший. Наприклад, рівень забезпеченості домогосподарств з дітьми у сільській місцевості майже відповідає показникам міст, однак по бездітних домогосподарствах він ліпший: якщо у 2012 р. у містах 32,3% домогосподарств без дітей, де всі особи працездатного віку, не мали житлової площі у межах соціальних норм, то у сільській місцевості таких домогосподарств було лише 18,7% (табл. 5.7). Відповідна картина спостерігається і по домогосподарствах без дітей, у складі яких є особи як працездатного, так і непрацездатного віку.

Таблиця 5.7

**Частка домогосподарств, в яких житлова площа була менше
ніж 13,65 м² на одну особу, %**

Тип домогосподарства	2000	2005	2012
Міські поселення			
без дітей, де всі особи працездатного віку	46,6	48,2	32,3
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	46,3	40,9	41,3
без дітей, де всі особи непрацездатного віку	26,6	20,1	9,1
одиначки працездатного віку	6,7	9,7	10,7
одиначки непрацездатного віку	3,1	2,8	2,6
з однією дитиною	76,8	74,2	70,8
з двома дітьми	88,3	87,6	84,1
з трьома та більше дітьми	94,0	91,5	95,6
Сільська місцевість			
без дітей, де всі особи працездатного віку	26,4	27,7	18,7
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	36,3	29,4	31,0
без дітей, де всі особи непрацездатного віку	18,7	14,4	5,3
одиначки працездатного віку	2,8	1,4	0,5
одиначки непрацездатного віку	3,4	1,5	1,1
з однією дитиною	58,6	58,3	58,6
з двома дітьми	74,4	71,6	81,5
з трьома та більше дітьми	89,4	94,3	94,5

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Для комфортного життя важливо, щоб кожен з членів сім'ї мав окрему кімнату. Тому аналіз бідності за житловими умовами неможливо провести без такого показника, як навантаження особами на кімнату (табл. 5.8). Практично дві третини домогосподарств країни мають достатній життєвий простір, а саме достатню кількість кімнат. Протягом 2000–2012 рр. спостерігається позитивна динаміка, тобто зросла частка домогосподарств, які живуть у житлі з достатньою кількістю кімнат (одна або менше однієї особи на кімнату): 2000 р. – 59,9%; 2012 р. – 64,8%. Відповідно знизилася частка тих домогосподарств, що мають недостатню кількість кімнат у своєму помешканні. До негативних тенденцій можна віднести дуже повільне скорочення крайньої форми недостатності жит-

лового простору (більше двох осіб на одну кімнату): якщо у 2000 р. цей показник становив 17,0%, то у 2012 р. він зменшився лише на 1,8 в. п. і становив 15,2%.

Таблиця 5.8

**Динаміка рівня навантаження особами на одну кімнату
у домогосподарствах України, %**

Рік	менше однієї особи на кімнату	одна особа на кімнату	одна-дві особи на кімнату	дві особи на кім- нату	дві-три особи на кімнату	три та більше осіб на кімнату
2000	31,7	28,2	23,1	10,2	1,2	5,6
2001	32,4	27,5	21,3	11,1	2,2	5,5
2002	32,8	28,5	20,7	10,2	2,4	5,5
2003	33,4	28,9	20,3	10,2	1,5	5,6
2004	35,0	29,0	19,6	9,5	1,4	5,6
2005	35,1	29,1	19,9	9,7	1,4	4,9
2006	36,0	28,4	19,8	9,3	1,9	4,6
2007	35,6	28,7	20,2	8,8	1,6	5,2
2008	36,4	27,7	20,1	9,2	1,4	5,2
2009	34,9	29,3	20,4	9,6	1,4	4,4
2010	35,5	28,2	20,4	9,4	1,6	5,0
2011	35,9	28,8	20,9	8,2	1,3	4,9
2012	35,6	29,2	20,0	9,2	1,4	4,5

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Бідність за критерієм життєвого простору залежить від типу домогосподарства. У 2012 р. достатній життєвий простір (не більше однієї людини на кімнату) у міських поселеннях мали: 73,5% домогосподарств без дітей, усі члени якого працездатного віку; 70,5% домогосподарств без дітей, де є особи працездатного і непрацездатного віку; 34,3% домогосподарств з однією дитиною; 15,4% домогосподарств з двома дітьми; лише 0,2% домогосподарств з трьома та більше дітьми (рис. 5.8). Крайня форма недостатності житлового простору була зафіксована у 14,2% домогосподарств з однією дитиною, 16,3% домогосподарств з двома дітьми та 36,5% домогосподарств, де є троє і більше дітей.

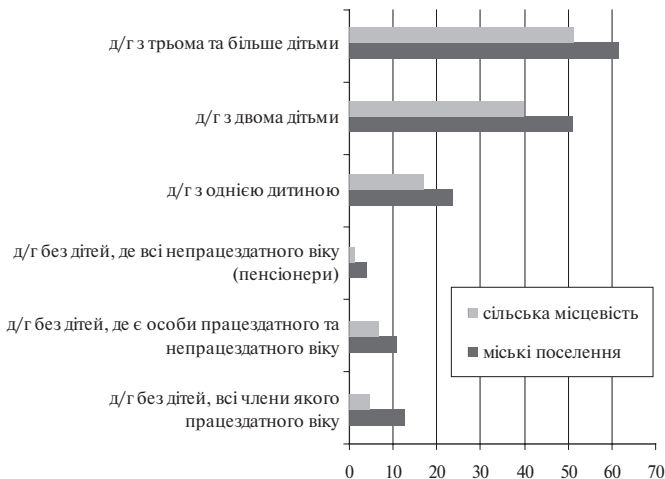


Рис. 5.8. Частка домогосподарств, у яких рівень навантаження на одну кімнату становить дві та більше особи, 2012 р., %

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

У сільській місцевості достатній життєвий простір мали: 87,6% домогосподарств без дітей, де усі члени працездатного віку; 74,7% домогосподарств без дітей, в яких є особи працездатного і непрацездатного віку; 46,9% домогосподарств з однією дитиною; 18,5% домогосподарств з двома дітьми; лише 3,4% — з трьома та більше дітьми. Крайня форма недостатності житлового простору у сільській місцевості була зафіксована у 6,1% домогосподарств з однією дитиною, 16,1% домогосподарств з двома дітьми та 44,9% домогосподарств, де є троє і більше дітей (рис. 5.8).

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що домогосподарства з дітьми за життєвим простором житла значно поступаються домогосподарствам, у складі яких немає дітей. Більш того — поява кожної наступної дитини істотно збільшує ризик домогосподарств з дітьми опинитися серед бідних за цим критерієм.

Оцінка поселенської бідності за житловими умовами буде неповною без характеристики якісних показників житла населення, як-то обладнання його зручностями. Особливу увагу необхідно приділити аналізу базових зручностей, оскільки їх наявність або відсутність і є основною характеристикою зазначеної бідності. До набору базових зручностей у містах можна віднести одночасну наявність гарячого водопостачання, ванної або душі, домашнього телефону. Для сільської місцевості відповідно — одночасна наявність центрального газопостачання, водопроводу та каналізації.

Аналіз тенденцій цього показника за останнє десятиріччя свідчить, що рівень комфортності житла у міських поселеннях поступово зростає, а отже, рівень бідності за цим критерієм зменшується (табл. 5.9). Так, якщо у 2000 р. рівень комфортності житла домогосподарств з дітьми дорівнював 24,2%, то у 2012 р. він зріс більше, ніж на 5 в. п. і становив 29,6%. Практично така ж картина спостерігалася у домогосподарствах без дітей: з 25,5% у 2000 р. до 30,1% у 2012 р. (з 2009 р. рівень комфортності почав поступово знижуватися).

Таблиця 5.9

Динаміка рівня комфортності житла домогосподарств з дітьми та без дітей за місцевістю проживання, %

Рік	Міські поселення		Сільська місцевість	
	д/г з дітьми	д/г без дітей	д/г з дітьми	д/г без дітей
2000	24,2	25,5	17,8	12,1
2001	31,5	30,2	13,7	7,2
2002	30,8	31,0	15,4	8,2
2003	33,4	33,9	11,2	8,4
2004	33,0	31,2	14,1	8,8
2005	32,6	33,2	16,8	11,1
2006	33,9	30,8	15,3	10,7
2007	32,8	31,6	16,0	11,9
2008	31,9	32,1	16,6	12,0
2009	37,1	34,2	25,7	18,1
2010	35,5	33,3	27,9	20,0
2011	34,7	31,0	33,7	20,8
2012	29,6	30,1	31,9	23,9

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Цікаво, що у 2000 р. у міських поселеннях рівень комфортності житла домогосподарств без дітей був трохи вищим, ніж у домогосподарств з дітьми. Впродовж 2008–2011 рр. житло, в якому мешкають домогосподарства з дітьми, було значно краще обладнано базовими зручностями. Але у 2012 р. рівень комфортності житла домогосподарств без дітей знову перевищує аналогічний показник по домогосподарствах з дітьми.

Як видно з табл. 5.9, у сільській місцевості спостерігалася зовсім інша тенденція. Спочатку рівень комфортності житла знизився (2001 р.),

наступні два роки чітка тенденція була відсутня, до 2008 р. цей показник зростав повільно, а вже впродовж 2008–2011 рр. – досить стрімко. Ця тенденція була притаманна як домогосподарствам з дітьми, так і без дітей. У 2012 р. забезпечення базовими зручностями домогосподарств з дітьми дещо скоротилося, тоді як по домогосподарствах без дітей рівень комфортності житла і далі зростав.

Диференціація бідності за критерієм комфортності житла залежно від типу домогосподарства є дуже суттєвою. Найбільша частка домогосподарств, що мешкають у комфортному житлі у міській місцевості (табл. 5.10), у 2000 р. складала 34,5% (це домогосподарства без дітей, де всі особи працездатного віку). Протягом 12 років частка міських домогосподарств, що мешкають у комфортному житлі, зростала, але досить неістотно. Так, у 2012 р. найбільша частка домогосподарств, що мешкають у комфортному житлі, складала 38,6% (це домогосподарства без дітей, де є особи як працездатного, так і непрацездатного віку).

Таблиця 5.10

Рівень комфортності житла міського населення, %

Тип домогосподарства	2000	2005	2012
де всі особи працездатного віку	34,5	38,8	27,3
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	30,7	33,3	38,6
де всі особи непрацездатного віку	27,0	33,0	29,0
одиначки працездатного віку	29,4	31,1	18,3
одиначки непрацездатного віку	21,6	26,5	27,5
з однією дитиною	30,8	34,1	29,2
з двома дітьми	28,1	28,3	31,5
з трьома та більше дітьми	24,5	18,0	25,9

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Понад дві третини домогосподарств у міських поселеннях мешкають у квартирах та будинках, які не обладнанні усім необхідним для комфортного проживання. Для деяких типів домогосподарств цей показник ще гірший: наприклад, у 2012 р. лише 18,3% одинаків працездатного віку міської місцевості мешкали у комфортабельному житлі [71].

Однак значно критичнішою виглядає ситуація в сільській місцевості: у 2000 р. в середньому майже 85% населення мешкало у житлі, в якому не було навіть мінімального набору зручностей для сільської місцевості. Як і у міській місцевості, рівень комфортності сільського житла протя-

гом 2000–2012 рр. потроху зростав (табл. 5.11); у 2012 р. найбільша частка домогосподарств, що мешкають у комфортному житлі у сільській місцевості, становила 33,2% (це домогосподарства з двома дітьми). Наразі найнижчий рівень комфортності житла спостерігається у сільських одинаків працездатного віку – 12,7% (проти 18,3% відповідного показника по міських поселеннях).

Таблиця 5.11

Рівень комфортності житла сільського населення, %

Тип домогосподарства	2000	2005	2012
де всі особи працездатного віку	18,1	17,5	28,3
без дітей, де є працездатні і непрацездатні особи	7,1	14,4	30,0
де всі особи непрацездатного віку	5,7	9,5	18,3
одинаки працездатного віку	6,0	8,6	12,7
одинаки непрацездатного віку	2,5	6,2	14,2
з однією дитиною	16,2	18,3	32,2
з двома дітьми	13,2	15,6	33,2
з трьома та більше дітьми	10,7	12,4	23,1

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Підсумовуючи, треба зауважити, що сучасна ситуація з поселенською бідністю має історичне коріння. Як зазначалося вище, різке розшарування за рівнем життя міста і села розпочалося з промисловою революцією, яка призвела до індустріалізації міст та стрімкого їх зростання. Водночас збільшилася можливість працевлаштуватися у міських поселеннях та мати кращі умови для життя порівняно з сільською місцевістю.

Зростання розшарування у рівні життя відбулося за рахунок того, що і у Російській імперії, і у Радянському Союзі більше уваги приділялося розвитку міст та їх соціальній інфраструктурі. Це спричинило поглиблення розриву у життєвому рівні та зростання поселенської бідності. На сьогодні значним є розшарування у рівні життя різних типів населених пунктів. Найгострішою для України виявилася проблема сільської бідності, оскільки на тлі стабілізації показників відносної бідності всього українського населення спостерігається закріплення високих рівня та глибини бідності селян. Отже, за всіма без винятку критеріями, сільське населення – найбідніше в українському суспільстві.

У цілому значною є бідність населення країни за умовами проживання, а найбільш вразливими – домогосподарства з дітьми. Вони мають

значно нижчі показники за розміром площі житла (в середньому на особу) порівняно з бездітними домогосподарствами. Розмір площі житла помітно зменшується з появою кожної наступної дитини.

Серед домогосподарств з дітьми навантаження особами на одну кімнату істотно перевищує значення по домогосподарствах без дітей, особливо по містах. Практично кожне шосте міське домогосподарство з дітьми мешкає у житлі з критичним навантаженням особами на одну кімнату. Кожна друга багатодітна родина має показники навантаження більше 2-х осіб на кімнату.

Рівень комфортності житла можна охарактеризувати як низький, особливо по домогосподарствах сільської місцевості. Житло домогосподарств з дітьми дещо краще забезпечене базовими зручностями. Сьогодні домогосподарства мають вкрай обмежені можливості щодо поліпшення житлових умов. З одного боку, стало практично неможливим отримання державного житла безоплатно або частково безоплатно, а з другого — наднизькі фінансові ресурси більшості домогосподарств не дають можливості будувати нове житло самостійно або інвестувати кошти в будівництво.

5.3. Соціальне відторгнення: сутність та масштаби явища.

Позбавлення майна і доступу до фінансових ресурсів як прояви соціального відторгнення в Україні

Поняття соціального відторгнення з'явилося відносно недавно — у французькій соціології [43] в середині 1960-х років (вставка 5.10). Явище, що характеризувало відсторонення певних груп від суспільних процесів, було в усі історичні періоди і віддзеркалювало ставлення переважної більшості суспільства до тих чи інших проявів нестандартної поведінки або терпимість до певних фізичних чи соціальних недугів.

Вставка 5.10. *Існування явища соціального відторгнення в суспільстві у 60-х роках минулого сторіччя позначено наявністю окремих осіб або груп населення, які є соціально непристосованими через певні індивідуальні вади, головні з яких безвідповідальність та легковажність. У 1970-х роках у роботах Р. Ленуара було показано, що феномен «відторгнення» набуває характеру не індивідуальної невдачі та непристосованості деяких індивідів («відторгнених»), а соціального феномену, витoki якого полягають у принципах функціонування сучасного суспільства [3].*

Проте чи набуває характер соціального феномену явище відторгнення з суспільного життя в інші історичні епохи? Адже глибинні суспільні процеси, які породжували поширення індивідуальних вад серед значних за чисельністю груп населення, також можна кваліфікувати як соціальний феномен в усі історичні епохи, коли відбувалося поглиблення протиріч та загострення суспільних конфліктів.

Концепція соціального відторгнення була опрацьована в розвинутих європейських країнах для вивчення та опису становища специфічних меншостей населення. Поняття є неоднозначним, з'явилось через еволюцію уявлень і аналітичних категорій, здатних описувати процеси, що призводять до кризи чи розриву соціальних зв'язків індивідів з суспільством. Зародженню концепції сприяли політекономічні та соціологічні теорії минулих років (вставка 5.11).

Вставка 5.11. *Давню традицію в побудові різних схем відтворення добробуту та бідності мають макроекономічні теорії, зокрема, теорії «порочних кіл зубожіння», що зародилися у західних економічних колах у 40-і роки XIX ст. Вони пояснюють відтворення несприятливих обставин різних суспільств шляхом замкнених циклів у розвитку, в процесі яких суспільство проходить через ряд станів, повертаючись, зрештою, до вихідного. У соціології дана проблема знайшла відображення в працях К. Маркса (теза про прогресуючу поляризацію та пауперизацію пролетаріату), М. Вебера (в його розумінні нерівних «життєвих шансів»), а також у неоеволюціоністських теоріях стратифікації, теорії структуризації Е. Гіденса [49].*

Термінологія соціального відторгнення була прийнята на рівні ЄС наприкінці 1980-х – початку 1990-х років. У 2001 р. на Європейському саміті в Лакені було визначено статистичні індикатори соціального відторгнення, які мали дати можливість зіставляти прогрес країн-учасниць у досягненні цілей розвитку ЄС. Індикатори відображають чотири прояви соціального відторгнення: бідність (рівень доходів), зайнятість, здоров'я та освіти.

У 1990-х роках в Україні суттєві зміни торкнулися не лише економічної, а й соціальної сфер суспільства, що характеризувалося посиленою поляризацією та поширеністю низхідної мобільності. Це, в свою чергу, привернуло увагу до вивчення феномену соціального відторгнення певних суспільних груп за різними ознаками.

Виходячи з розширеного трактування бідності, соціальне відторгнення визначається як процес, в ході якого певні групи населення систематично потрапляють у невигідні умови через дискримінацію за їх етнічною, расовою, релігійною, кастовою належністю або сексуальною

орієнтацією, походженням, статтю, віком (періодом життя), непрацездатністю, наявністю ВІЛ-інфекції, статусом мігранта або місцем проживання. Дискримінація відбувається через суспільні інститути, такі як законодавство, освітня та медична системи, а також у соціальних інститутах, найчастіше – на рівні домогосподарства та сім'ї. Зазвичай, соціальне відторгнення досліджують за такими напрямками: рівень доходів, доступність освіти та медичного обслуговування, придатність житла, можливість участі в ринку праці та ін.

Таким чином, соціальне відторгнення – багатопланова, комплексна категорія, яка не може бути виміряна одним показником, і відображає не тільки монетарно-матеріальні, а й всю широту людських інтересів та потреб. Вивчення проблем соціального відторгнення часто доповнює традиційні дослідження бідності, оскільки обидва ці явища свідчать про втрати людських ресурсів, можливостей та життєвих шансів, що є неприпустимим з погляду соціальної справедливості і підриває можливості розвитку майбутніх поколінь.

Сьогодні вітчизняні дослідники¹¹² розглядають соціальне відторгнення як невідповідність частини населення стандартам життєдіяльності, які склалися в суспільстві, що обумовлена передусім порушенням (невиконанням) чинного законодавства в перехідному суспільстві. Законодавство України декларує державні гарантії кожному громадянину на гідний рівень життя і протидіє різним формам нерівності, однак в реальності ці гарантії далеко не завжди виконуються, внаслідок чого спостерігаються різні види і форми позбавлень, нерівності та соціального відторгнення.

Як правило, характерними рисами соціального відторгнення визнають:

- обмежений доступ до продуктивної зайнятості (гідно оплачуваної роботи);
- обмежений доступ до отримання соціальних послуг (охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальної сфери, а також до системи соціального захисту);
- відсутній або обмежений доступ до сфери культури та інформації;
- обмежені зв'язки з суспільством або відсутність можливості вести громадську діяльність.

Основними причинами, що викликають ризики соціального відторгнення, слід назвати: нестачу стабільної та гідно оплачуваної роботи; слабкий розвиток інфраструктури для людей з фізичними обмеженнями та для людей похилого віку, зокрема сфери послуг (у т. ч. інформацій-

¹¹² Ключові розробки за цим напрямом виконав Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України у співпраці з Програмою розвитку ООН в Україні.

но-культурних, які забезпечували б можливості спілкування); неналежні житлові умови; поширеність алкогольної залежності та соціально обумовлених хвороб; недостатня ефективність та недостатнє фінансування соціальних програм. Слід мати на увазі, що одна причина або прояв соціального відторгнення може бути симптомом і причиною інших форм відторгнення. Наприклад, алкоголізм також є причиною втрати зв'язків з суспільством, обмеження можливості працювати і отримувати дохід тощо. Соціальне відторгнення, як правило, пов'язане з бідністю, — це прямий шлях до втрати громадянських прав. Людині, яка веде щоденну боротьбу за фізичне виживання, ніколи цікавитися громадським, політичним чи культурним життям суспільства.

Соціальне відторгнення має об'єктивний і суб'єктивний виміри. Суб'єктивне відчуття відторгнення не завжди збігається з об'єктивною реальністю. Наприклад, за радянських часів, коли населення країни було в більшості обмежене у доступі до тих благ, які вважалися «нормальними» для економічно розвинених країн, переважна частина населення не відчувала свого відторгнення. По-перше, Радянський Союз був відгороджений «залізною завісою» від західного світу, а по-друге, економічна система забезпечувала достатньо високу рівність за добробутом. Адже явище соціального відторгнення певною мірою має відносний характер та залежить від ступеня нерівності у суспільстві. Тобто чим більш виражена нерівність, тим гостріше суб'єктивне відчуття соціального відторгнення у тих, хто перебуває на нижчих ієрархічних щаблях суспільства.

За різними ознаками до соціально відторгнених груп найчастіше відносять: бездомних, жебраків; безробітних з тривалим періодом пошуку роботи або зневірених у такому пошуку; вкрай бідних за монетарними ознаками (злиденні); осіб з обмеженими можливостями; хворих на соціально-небезпечні хвороби (СНІД, туберкульоз); хворих на наркоманію та алкоголізм; засуджених та тих, що звільнилися з місць позбавлення волі; певною мірою окремі релігійні групи; національні меншини; сексуальні меншини; дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають у державних установах. Крім того, подекуди до соціально відторгнених відносять значні за чисельністю і питомою вагою групи населення, що можуть зазнавати певних дискримінаційних дій (зокрема: жінки, з огляду на недотримання принципів гендерної рівності; особи без реєстрації; жінки з маленькими дітьми, особливо одинокі матері; групи за ознакою вікової та поколінної дискримінації (молодь, люди похилого віку); самотні молоді та літні люди; домогосподарки; мігранти тощо).

Злиденні. Зміст і значення поняття крайньої бідності (або злиденності) були і залишаються досить різними, змінюючись у різні епохи і в різних країнах, залежно не тільки від того, якою мірою розвинуто усвідомлення важливості загального добробуту, а й від того, наскільки егоїстичні почут-

тя окремих людей чи верств населення врівноважуються готовністю або необхідністю усвідомлювати і відчувати потреби тих, економічне життя яких повне поневірян. В ранньому Середньовіччі бідні, жебраки, бездомні сприймалися як Божі істоти, і тому надавати їм допомогу означало брати участь у справі Спасіння. Однак з часом бідними почали гидувати, боятися їх як джерела бруду. Ідея «відділення» бідних від інших, усунення їх для початку за межі міст, а потім взагалі зі свідомості суспільства, набула популярності. Важливим є кінець XVIII ст., коли відбувся «переворот» у світогляді народів європейської культури. Ставлення до бідності знову змінилося, оскільки економічний добробут перестав бути привілеєм лише правлячих класів, а бідність перестала бути лише приводом до благодійності. У середині XX ст. у Західній Європі набула поширення концепція держави загального добробуту, що базується на принципах забезпечення максимально рівного доступу до благ цивілізації.

Бездомні. У загальнонауковому плані бездомність як соціальне явище бере початок в інституціональній кризі, що охоплює життєво важливі підсистеми суспільства, перш за все, суспільне виробництво, право і сім'ю. Зростання бездомності супроводжують структурні кризи економіки, перехідні періоди у правових системах і сімейних структурах. У бездомності вбачається порушення насамперед гуманітарних прав людей. За даними ООН, сьогодні у світі близько 100 млн бездомних та близько 1 млрд людей, які живуть в неадекватних умовах (нетрях).

У царській Росії бездомними вважалися люди, які безцільно переміщуються з одного місця на інше, без грошей і без бажання працювати, саме тому бродяжництво було заборонено і переслідувалося законом. За часів СРСР конституція гарантувала надання та розподілення безоплатного житла для жителів країни, при цьому законодавство дозволяло заарештовувати бездомних і відправляти їх на примусові роботи. Після розпаду СРСР кількість бездомних людей значно збільшується. Причини для цього численні: ослаблення адміністративного контролю, скасування кримінального переслідування, нездатність деяких людей пристосуватися до нових ліберальних реформ тощо. Наслідки поширення бездомності негативно проявляються у сфері економічної та соціальної безпеки, громадському здоров'ї, соціальній психології. Подолання механізмів відтворення бездомності та її наслідків вимагає розробки цільових комплексних програм державної соціальної політики.

Безробітні з тривалим періодом пошуку роботи. Явище безробіття, тобто відсутності або скорочення заробітків у частини населення, привернуло до себе увагу лише в новітній науковій літературі. Пояснюється це тим, що безробіття з'являється лише з розвитком виробничих відносин у капіталістичному періоді. Кількість історичних джерел, присвячених проблемі безробіття, обмежена, тому що спостереження велися не за-

вжди і не скрізь. У певний історичний період індустріалізація призвела до відчуження засобів виробництва від працівників і звела до мінімуму можливість їх самозайнятості. Таким чином, працівник, який з певних причин не мав можливості влаштуватися на підприємство, забезпечити себе роботою, ставав безробітним. Ситуація ускладнилася тим, що працівники індивідуальних професій (наприклад лікарі, фермери, дрібні торговці) стали утворювати великі закриті професійні об'єднання, і тим, хто не входив до них, доводилося працювати в умовах жорсткої конкуренції або ставати безробітними. Безробіття як явище стало поступово входити в економічну думку в міру посилення індустріалізації і бюрократизації.

Вимірювання соціального відторгнення в наш час переважно економічними показниками є найбільш поширеним у практиці досліджень і розробленні відповідних стратегічних рішень. В Україні для вимірювання ступеня соціального відторгнення використовують 18 відібраних характеристик. Аналіз розподілу домогосподарств за кількістю накопичених ознак соціального відторгнення дає змогу встановити межу гострого відторгнення (на рівні 5-ти ознак) та межу критичного відторгнення (на рівні 7-ми ознак). У стані гострого соціального відторгнення перебувають 37,7% домогосподарств України. Надзвичайно високі ризики соціального відторгнення (в 2,2 рази вищі порівняно із середніми показниками та в 2,5 рази вищі порівняно із родинами, які складаються виключно з осіб працездатного віку) характерні для багатодітних сімей і для пенсіонерів. Вища освіта є найбільш важливим фактором, що протидіє соціальному відторгненню в Україні. Так, присутність принаймні одного дорослого з вищою освітою зменшує ризик гострого соціального відторгнення у 2,7 рази (порівняно із середнім – більш, ніж удвічі). В той же час 16,9% домогосподарств України знаходяться в стані критичного соціального відторгнення. Ризик критичного відторгнення є дуже високим для сімей з дітьми (у 2,7 рази вищий, ніж середній по країні), а також у 2,8 рази вищий, ніж ризики критичного відторгнення, що зазнають сім'ї без дітей. Наявність принаймні однієї безробітної особи спричиняє в 1,7 разу вищий ризик критичного відторгнення порівняно з середнім ризиком і вдвічі вищий ризик порівняно з сім'ями, в яких немає безробітних. Критичне відторгнення найбільш поширене у сільській місцевості, особливо порівняно з великими містами. Ризик для сільських мешканців перевищує відповідний ризик для мешканців великих міст на 20% [35].

Соціальне відторгнення доцільно вивчати як з точки зору причин його виникнення, так і наслідків. Населення, яке перебуває на межі або за межею бідності, випадає з цивілізаційного контексту. Людям стає недоступною життєво необхідна інформація, якісна освіта, а також соціалізація – вони не можуть входити в дієздатні і перспективні соціальні системи та стають «викинутими» з життя суспільства. Важливим наслідком

такого становища є докорінна зміна системи мотивацій. Життєво необхідною стає проблема задоволення своїх фізичних потреб (перш за все у їжі); така людина змінюється в моральних, етичних, ціннісних системах координат далеко не в кращий бік. Особливо небезпечним є масова люмпенізація значної частини населення.

Необхідно усвідомлювати, що основними наслідками соціального відторгнення є бідність, погіршення здоров'я, втрата громадянських прав, соціальні конфлікти, політичні конфлікти, громадянські війни, відсутність терпимості до етнічних та релігійних відмінностей, алкоголізм, наркоманія, розлучення, насилля тощо. Утворюється замкнене коло причин та наслідків, що проєктують негативний вплив на майбутнє.

Виникають певні загрози і виклики для населення. Серед актуальних загроз для України «зачароване коло» соціального відторгнення, з якого безуспішно намагається вийти близько половини її населення. Такий висновок підтверджують і дослідження експертів. Так, за підсумками опитування, яке провела Соціологічна група «Рейтинг» у березні 2013 р., п'ятірку найбільших загроз для країни формують: економічний занепад (53%), ріст безробіття (47%), знецінення гривні (23%), свавілля влади (23%) та деградація населення (18%). Далі у рейтингу – погіршення медичного обслуговування (15%), ріст злочинності (13%), розкол країни (9%), втрата незалежності (9%); не відчувають жодних загроз лише 2% українців [60].

Бідність в Україні є одним із основних наслідків соціального відторгнення. Ситуацію з нею можна охарактеризувати як дещо невизначену, подібну до стану, в якому перебуває вся економічна система.

Важливим є дослідження майнових аспектів бідності, а також позбавлень у майновому забезпеченні населення та доступності фінансових ресурсів як проявів соціального відторгнення у сучасному українському суспільстві.

Майнове забезпечення домогосподарств України є важливою характеристикою життєвого рівня населення та розвитку товарного споживчого ринку в країні. Низький рівень забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, залишається однією з найгостріших соціальних проблем в Україні. Вирішення її, підвищення доступності житла для значної частини населення стає пріоритетним соціально-економічним завданням. Проте в умовах недостатнього фінансування будівництва і забезпечення населення житлом, основним джерелом для придбання житла стають власні кошти населення. Проблема особливо гостро проявляється у великих містах, де показники забезпеченості житлом значно нижчі від нормативних.

Рівень доступності житла залишається низьким порівняно з розвинутими країнами і потребує продуманого механізму забезпечення насе-

лення України доступним житлом, об'єднання зусиль органів державної влади, підприємств, організацій та населення.

В сучасних соціально-економічних умовах важливим в дослідженні майнової бідності є оцінка землезабезпеченості населення. В Україні триває земельна реформа, незавершений характер якої створює невизначеність з багатьох проблем щодо використання земельного фонду країни в інтересах його жителів.

У 2010 р. кількість домогосподарств, що мають земельні ділянки, склала 9430,3 тис., або 55,3% від загальної кількості. У сільській місцевості земельні ділянки у своєму розпорядженні мали 98,2% домогосподарств, у міській місцевості — 36,2%. Такі відмінності обумовлені способом життя та сферою діяльності.

У сільській місцевості середній розмір земельної ділянки, що була у володінні 1 домогосподарства у 90-х роках минулого століття, майже не змінювався. За даними 1995–1997 рр. в цілому по країні показник коливався в межах 0,38–0,41 га, в т. ч. у сільській місцевості — 0,49–0,52 га; в 2000-х роках він зріс — до 1,22 га на кінець 2012 р. у сільській місцевості (табл. 5.12). Наочним є укрупнення земельних ділянок, які використовують домогосподарства у сільській місцевості.

Таблиця 5.12

Середній розмір земельної ділянки у сільській місцевості, га

	1995	1996	1997	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Середній розмір земельної ділянки, що знаходиться у володінні, на 1 домогосподарство	0,49	0,49	0,52	1,04	1,21	1,18	1,18	1,20	1,21	1,22

Джерела: [4, с. 45; 56, с. 172; 57, с. 184].

Землезабезпеченість змінюється залежно від типу домогосподарств. Як видно з табл. 5.13, особливо чітко простежується тенденція до зростання забезпеченості домогосподарств земельними ділянками із більшою площею при збільшенні у домогосподарстві кількості дітей. Така тенденція зазвичай обумовлена більшою кількістю дітей в сільських домогосподарствах, порівняно з міськими, та кращими можливостями ведення особистого підсобного господарства. За 2000–2012 рр. у розподілі за цими

типами домогосподарств відмічається загальна тенденція до зростання частки домогосподарств з високим рівнем землезабезпечення [25].

Таблиця 5.13

**Розподіл домогосподарств за розміром земельних ділянок
(залежно від типу домогосподарства), %**

Тип домогосподарства	2000			2008			2012		
	менше 10 соток	10–100 соток	більше 100 соток	менше 10 соток	10–100 соток	більше 100 соток	менше 10 соток	10–100 соток	більше 100 соток
з дітьми	51,1	45,9	3,0	34,1	38,2	27,7	36,4	39,1	24,5
з однією дитиною	61,8	36,2	2,0	38,4	36,4	25,2	39,5	35,9	24,6
з двома дітьми	38,3	58,3	3,4	28,7	39,9	31,5	29,9	46,2	23,9
з чотирма та більше дітьми	20,5	66,1	13,5	12,2	62,3	25,5	21,3	52,5	26,2
з дітьми до 3 років	35,4	61,9	2,8	36,4	37,2	26,4	19,2	73,4	7,4
де всі дорослі працюють	53,1	45,4	1,5	44,7	36,1	19,3	38,3	40,8	20,8
де є працюючі та непрацюючі дорослі	51,7	43,9	4,4	27,7	39,8	32,5	42,4	40,6	17,0
без дітей	58,2	38,7	3,2	36,9	36,3	26,8	33,1	38,8	28,1
в середньому по домогосподарствах	55,4	41,5	3,1	35,9	37,0	27,1	34,5	37,5	28,0

Джерела: авторські розрахунки за даними ОУЖД за відповідні роки.

Життя сучасної людини неможливо уявити без товарів тривалого користування: побутова техніка, транспортні засоби, засоби зв'язку тощо. Такі товари не лише створюють комфортні умови та виконують допоміжні функції при веденні домогосподарства, а й свідчать про достатній рівень матеріального добробуту сімей.

Упродовж 1980–2012 рр. загальний рівень забезпеченості домогосподарств України окремими товарами тривалого користування істотно зріс, що дає підстави для висновку про зростання їх доступності та зменшення майнової нерівності.

Значними темпами зросла забезпеченість базовими товарами, що формують мінімальний майновий набір (холодильник, телевізор, пральна машина). За даними Обстеження умов життя домогосподарств у 2012 р., лише 2,6% сімей не мали холодильника, 4,2% — телевізора, 13,5% — пральної машини. Зростання рівня забезпеченості мінімальним майновим набором за 2002–2012 рр. становило 24,3 в. п. (з 60,2% до 84,5%; табл. 5.14).

Таблиця 5.14

Рівень забезпеченості домогосподарств мінімальним майновим набором товарів тривалого користування, %

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Рівень забезпеченості мінімальним майновим набором	60,2	64,1	72,2	80,5	81,8	84,5

Джерела: авторські розрахунки за мікроданими ОУЖД за відповідні роки.

У розрізі типів населених пунктів в цьому відбулися значні зміни. Як видно з табл. 5.15, за останні 10 років майже нівелювалася розбіжність за даним критерієм між домогосподарствами. Розбіжність між містом та селом скоротилася протягом 2002–2012 рр. із 30,0 в. п. до 7,6 в. п. У 2012 р. рівень забезпеченості домогосподарств мінімальним набором становив: місто — 86,8%, село — 79,2%. На особливу увагу за цей період заслуговує зростання у 2 рази забезпеченості мінімальним майновим набором жителів сільських населених пунктів.

Таблиця 5.15

Рівень забезпеченості домогосподарств мінімальним майновим набором товарів тривалого користування (за місцевістю проживання), %

	2002		2006		2010		2012	
	місто	село	місто	село	місто	село	місто	село
Рівень забезпеченості мінімальним майновим набором	69,6	39,6	76,9	61,9	85,2	74,1	86,8	79,2

Джерела: авторські розрахунки за мікроданими ОУЖД за відповідні роки.

За наявності у складі домогосподарств дітей забезпеченість мінімальним майновим набором товарів тривалого користування значно зростає (табл. 5.16). Так, у 2012 р. рівень забезпеченості цієї групи домогосподарств становив 92,4% (2002 р — 71,4%), домогосподарств без дітей — 79,6% (52,3% відповідно).

Таблиця 5.16

Рівень забезпеченості домогосподарств мінімальним майновим набором товарів тривалого користування (за типом домогосподарства), %

	2002		2006		2010		2012	
	з дітьми	без дітей	з дітьми	без дітей	з дітьми	без дітей	з дітьми	без дітей
Рівень забезпеченості мінімальним майновим набором	71,4	52,3	82,7	65,9	89,9	76,8	92,4	79,6

Джерела: авторські розрахунки за мікроданими ОУЖД за відповідні роки.

Отже, протягом досліджуваного періоду відсоток домогосподарств, які не мають у своєму користуванні найнеобхідніших товарів, істотно знизився. Це свідчить не лише про бажання та зацікавленість мати ці товари, а й про деяке поліпшення фінансових можливостей домогосподарств.

У ринкових умовах надзвичайно важливою є доступність фінансово-економічних ресурсів, що відображає можливість формувати, зберігати та ефективно використовувати власні та запозичені ресурси.

Доступність фінансово-економічних ресурсів залежить від багатьох чинників: здійснюваної політики доходів та оплати праці, рівня економічної активності населення і суб'єктів фінансового ринку, розвитку фінансової інфраструктури та довіри до неї з боку населення. Значення фінансово-економічних ресурсів для зменшення проявів нерівності у суспільстві неможливо переоцінити, оскільки їх відсутність або нестача є основною перешкодою для людського розвитку. Для населення України доступність залучених фінансово-економічних ресурсів визначається, насамперед, привабливістю інвестиційного клімату в країні, довірою населення до банківських структур, конкурентністю страхового ринку, а головне – рівнем трудових доходів населення та ситуацією на споживчому ринку. Доступність чи недоступність фінансово-економічних ресурсів для населення залежить від здійснюваної в державі грошово-кредитної та податкової політики, політики доходів – її пріоритетів, засобів реалізації та очікуваних наслідків. При тому, що в країні досить розгалужена мережа банківських установ (кількість банківських структур становить 183 од. на 01.11.2013 р. із загальними активами близько 1242,2 млрд грн), запозичені фінансові ресурси здебільшого недоступні для пересічного українського громадянина.

У структурі фінансово-економічних ресурсів населення відносно стабільним елементом є та частка заощаджень, що формується на основі трудових доходів. Майновий статус домогосподарств країни значною мірою залежить від обсягів заощаджень, які є важливим джерелом забезпечення їх стабільного розвитку. Загальновизнано, що реальний приріст заощаджень виникає тоді, коли сукупні доходи особи перевищують два прожиткових мінімуми.

Обсяги заощаджень домогосподарств у вигляді депозитів у комерційних банках у 2012 р. становили 369,3 млрд грн. Як видно з табл. 5.17, за 1980–1990 рр. обсяг депозитів домогосподарств у номінальному обчисленні зріс у 2,5 рази, а за 2000–2012 рр. – у 54,5 разу. Протягом кризових 2008–2010 рр. [16], в умовах несприятливого економічного середовища, коливань валютного курсу та невпевненості у фінансово-економічній ситуації вкладники займали обережну позицію та розміщували кошти в комерційних банках на короткий строк або взагалі закривали депозитні рахунки. Це призвело до скорочення депозитів на 989 млн грн у 2009 р., в основному за рахунок вкладів у національній валюті (на 6%). Депозити в іноземній валюті зросли на 5,1% виключно за рахунок зниження курсу гривні до іноземних валют, тоді як у валютах номінації їх обсяг зменшився. Необхідно враховувати і те, що певна частка заощаджень населення функціонує поза межами банківської системи [15].

Таблиця 5.17

Розмір депозитів домогосподарств, залучених комерційними банками в Україні, млн грн

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Всього,* з них у:	34,3	49,7	84,9	616	6780	73202	215087	214098	275093	310390	369264
національ- ній валюті	-	-	-	505	3481	42176	107526	101081	142924	160530	186772
іноземній валюті	-	-	-	111	3299	31026	107561	113016	132169	149861	182493

Примітка: * 1980 р., 1985 р. та 1990 р. сума вкладів у млрд крб.

Джерела: [61, с. 445; 62, с. 429; 63, с. 419; 64, с. 59].

Поведінка домогосподарств на фінансовому ринку, намагання зберегти і примножити наявні ресурси залежить від такого регулятора, як курс національної грошової одиниці до іноземних валют (рис. 5.9). Навіть незначна девальвація гривні спонукає населення до формування заощаджень в іноземній валюті, і може спричинити панічні настрої, які ще більше погіршують ситуацію невизначеності.

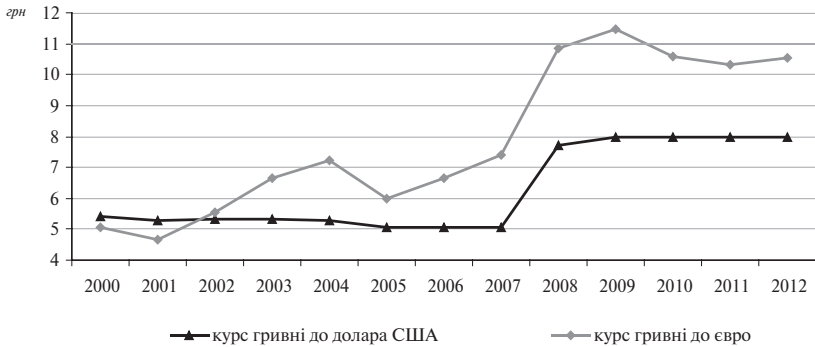


Рис. 5.9. Динаміка офіційного курсу національної грошової одиниці до іноземних валют (на кінець періоду), грн

Джерело: [63, с. 60; 41].

В Україні сформовано низький рівень доступності фінансово-кредитних ресурсів для переважної більшості населення через високі ставки за кредитами, що перевищують реальну платоспроможність потенційних позичальників, про що свідчать дані рис. 5.10.

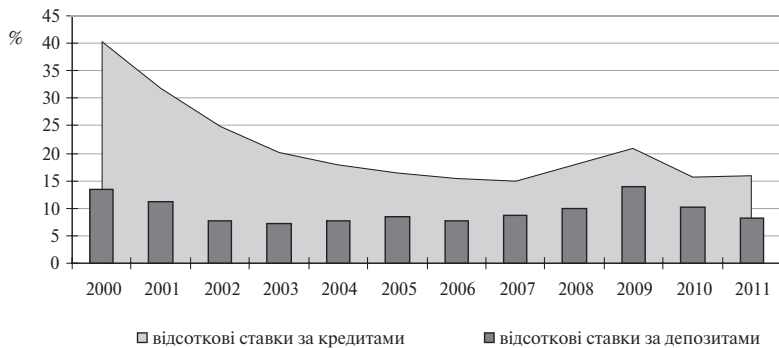


Рис. 5.10. Динаміка процентних ставок комерційних банків у національній валюті за кредитами та депозитами, %

Джерела: [41, 42].

Попри тенденцію зближення динаміки процентних ставок банків у національній валюті за кредитами і депозитами (рис. 5.10), цей розрив за останні роки, на жаль, залишився достатньо істотним. Якщо у 2000 р. він становив 26,8 в. п., то у 2011 р. – 7,9 в. п.

У економічно розвинених країнах світу надзвичайно великого значення надають формуванню, збереженню і примноженню заощаджень населення, особливо через систему інститутів спільного (колективного) інвестування як основного засобу акумуляції коштів населення на фондовому ринку. Інтенсивний розвиток інститутів спільного інвестування в Україні та її регіонах є закономірним процесом, який дає змогу здійснювати перерозподіл грошових ресурсів, узгоджувати інтереси інвесторів, знижувати ризики інвестиційної діяльності. Доречно зазначити, що в США населення бере активну участь у спільному інвестуванні, його частка досягає 70% фінансових активів країни і у п'ять разів перевищує частку держави.

Внаслідок низького життєвого рівня населення України і, відповідно, незначних обсягів заощаджень його внесок у формування фінансових активів та участь у спільному інвестуванні економічних проєктів є незначними. За даними Єдиного державного реєстру інститутів спільного інвестування, їх загальна кількість інтенсивно зростала у 2007 р. — із 519 на початок року до 834 — на кінець року (або на 61%) із вартістю активів 40780,38 млн грн. На кінець 2012 р. кількість інвестиційних фондів становила 1311 од.; загальна сума активів інститутів спільного інвестування — 160,42 млрд грн, з яких 11,69 млрд — активи не венчурних ІСІ.

Джерелом фінансово-кредитних ресурсів, залучених домогосподарствами країни, можуть бути страхові компанії, кредитні спілки, інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди. Потужним інвестором у країнах Західної Європи є такі небанківські фінансові інститути, як страхові компанії, що здійснюють загальне страхування і страхування життя населення, частка якого перевищує 81% загальної суми капіталовкладень страхових компаній. Загалом зростаюча кількість небанківських фінансових інститутів, які виконують певну соціальну функцію, у т. ч. стосовно збереження і примноження заощаджень населення, їх залучення в економічний обіг — це особливість фінансового ринку країн Західної Європи. Такий досвід необхідно використати в Україні та її регіонах, зважаючи на низький рівень захищеності заощаджень населення.

Отже, низька доступність фінансово-економічних ресурсів для розвитку домогосподарств в українських реаліях зумовлена неефективною фінансовою політикою, яка не орієнтована на потреби і запити населення. Її головні пріоритети — це розгалуження самої мережі банківських структур, нав'язування населенню нових банківських послуг та продуктів, в яких ця фінансова структура виступає здебільшого як посередник (поширення платіжних карток), а не кредитор. Така політика мінімізує банківські ризики, проте не забезпечує необхідну доступність власне фінансово-кредитних ресурсів для населення.

Для подолання соціального відторгнення серед населення необхідним є відновлення соціальних зв'язків. Лише шляхом надання соціальної допомоги відновити соціальні зв'язки у суспільстві неможливо. Передусім необхідно спрямувати зусилля на забезпечення зайнятості населення (оскільки зайнятість дає як джерело доходу, так і сприяє соціалізації особистості), активізувати державну підтримку родин. Необхідно забезпечити постійний моніторинг стану населення, яке стає соціально виключеним. Такі дослідження є важливими з погляду виявлення основних проблемних суспільних груп, з'ясування чинників, що до цього призвели, з метою визначення найбільш дієвих засобів впливу та напрямів соціального регулювання.

5.4. Політика протидії бідності та соціальному відторгненню: баланс між подоланням негативних явищ і запобіганням їх виникненню й поширенню

В усі історичні періоди бідність мала різні ключові ознаки та прояви. Відповідно і заходи протидії бідності та рівень взаємодії усіх суб'єктів громадянського суспільства були різними.

Система протидії бідності у Європі почала розвиватися з XVI ст., до цього періоду вважалося, що бідним має допомагати не держава, а церква. Перевагою найбільш поширених у XIX – початку XX ст. систем допомоги бідним було співробітництво органів самоуправління з приватними благодійницькими громадами. Основна ідея співробітництва полягала у взаємному інформуванні щодо переліку благодійних контор, з одного боку, та реєстру осіб, які зверталися за допомогою, з другого.

У царській Росії у XVII ст. суттєво зростає рівень злиденності та бродяжництва, що спонукає владу до організації системи допомоги бідним, проте в усіх губерніях *«Приказы общественного призрения»* були започатковані лише з 1775 р. Вкрай недосконала система допомоги, без видимих реформ, проіснувала понад сто років. Дослідники початку XX ст. відзначають її заплутаність та тяжіння до приватної благодійності більшою мірою, ніж до державної організації. Отже, на відміну від Європейських країн, де допомога бідним мала державний, публічно-правовий та обов'язковий характер, у Росії початку XX ст. — це *здебільшого становий, приватно-правовий та факультативний характер, що не регулюється законом.*

Загалом система допомоги в царській Росії класифікується таким чином: 1) сімейна (від одного до іншого члена родини); 2) організована взаємодопомога (на рівні профспілок та громади); 3) суспільне піклування

про бідних (для осіб, що не мають родичів та ніяких засобів для існування). Зрозуміло, що мінімальний розмір допомоги та принизливі умови її надання не сприяли істотному розширенню контингенту отримувачів. Неорганізованість та неузгодженість суспільного піклування про бідних стримували розвиток та вдосконалення самої системи, а отже, не сприяли вирішенню проблеми бідності.

Таким чином, на початку ХХ ст. уряд царської Росії був неспроможний вирішувати проблеми бідності як з огляду на підтримку нужденних, так і у глобальному розумінні подолання нужденності як соціальної хвороби через зміни в економічній системі. Зрозуміло, що вузьке місце в соціально-економічній політиці, яким вже традиційно було питання боротьби з масовою бідністю, активно використовували російські марксист.

Ідеологізована та вкрай централізована система соціальної допомоги радянської доби мала на меті підтримку людини праці. Обов'язкова трудова повинність для працездатних та достатня пенсія за наявності трудового стажу давали гарантовані доходи переважній більшості громадян. Низькі виплати для інвалідів з дитинства та пенсіонерів-колгоспників повністю вкладалися в ідеологію радянського устрою, а отже вважалися достатніми для виживання. За такого підходу соціальна допомога як інструмент державної підтримки був абсолютно непотрібним. У цей час в суспільстві панує ідеологія презирства до бідних та бідності, яка цілком ототожнюється з морально-етичними особистісними недоліками.

В період незалежної України встигли змінитися не лише соціально-економічні умови, а й ставлення суспільства до проблеми бідності та принципів державної підтримки бідних. Значне погіршення становища переважної більшості населення у 1990-х роках та різке зростання масштабів абсолютної бідності вимагало кардинальних змін у системі соціальної підтримки. Проте влада виявилася неготовою до таких викликів, і система допомоги бідним базувалася на старих принципах гарантування всім громадянам мінімального доходу, але без забезпечення можливості заробітку для працездатних (вставка 5.12).

Вставка 5.12. *Сьогодні 59% населення отримує допомогу з бюджету у формі соціальних виплат, пільг або субсидій. З них лише чверть (25,5%) складають бідні; відповідно, і більша частини коштів державної соціальної підтримки (74,7%) потрапляє до небідного населення. Соціальна підтримка справляє мінімальний вплив на бідність, практично не змінюючи її масштаби, отже, близько 30 млрд грн щороку держава витрачає на підтримку переважно небідного населення, тоді як адресна допомога бідним залишається на вкрай низькому рівні.*

За таких умов природно почали поширюватися утриманські настрої, а психологія бідності охопила значні групи населення, традиційно не схильні до злиднів. Сьогодні бідність вже сприймається суспільством не як результат особистісних морально-етичних недоліків, а як наслідок неспроможності держави вирішувати проблеми економіки та суспільства. Близько третини населення вважає, що за їх добробут має відповідати виключно або переважно держава. Сучасне суспільство позитивно сприймає отримання громадянами будь-якої державної соціальної допомоги чи пільги, незалежно від рівня статків родини, що стримує розвиток системи допомоги бідним на засадах вищої адресності, реформування соціально неефективних видів підтримки та започаткування принципів соціальної справедливості в розподілі бюджетних коштів.

Основною характерною рисою сучасного суспільства є гуманізація усіх притаманних йому процесів та їх осмислення через призму соціальної доцільності. Завдяки цьому піклування і допомога про окремого індивіда та вразливі групи населення не тільки досягли державного рівня, а й стали пріоритетними напрямками на шляху розвитку держави. Водночас, попри існування у цивілізованих країнах ефективних систем соціальної підтримки населення (в частині зменшення масштабів бідності), суспільство зіткнулося з проблемою існування іншого, але не менш негативного соціального явища, — соціального виключення.

У сучасному житті поняття бідності та соціального виключення дуже тісно пов'язані між собою, й одне може бути як причиною, так і наслідком іншого. І якщо наявність проблеми бідності для окремо взятого індивіда та суспільства є більш усвідомлюваною, то загроза виникнення й існування соціального виключення сприймається в цілому поверхнево. Однак від того вона не стає менш гострою, ніж бідність. А її суть полягає в тому, що окремі люди, групи або цілі співтовариства страждають від ряду взаємопов'язаних проблем, таких як безробіття, низька кваліфікація, низький рівень доходів, погані умови життя, високий рівень злочинності, розпад сімей тощо. Незважаючи на різноманіття чинників [66], що призводять до відторгнення індивіда з соціального життя, в цілому соціальне виключення проявляється відсутністю реальних можливостей задовольнити потреби у соціальному захисті, охороні здоров'я, здобутті освіти, працевлаштуванні та реалізації свого трудового потенціалу, підвищенні рівня власного добробуту, в обмеженні взаємодії з оточуючими тощо.

Соціальне виключення має причинно-наслідковий характер. З одного боку, саме внаслідок порушення базових прав людини¹¹³ та певних

¹¹³ Тут йдеться насамперед про право на якісну освіту, медичні послуги, прийнятний рівень життя, культурний розвиток, захист власних інтересів індивіда, участь в економічному, соціальному, культурному та політичному житті суспільства.

структурних змін,¹¹⁴ притаманних конкретному суспільству в конкретний період часу, формується низький рівень життя в країні. З другого боку, саме низький рівень життя спричиняє соціальне відторгнення окремих індивідів чи навіть цілих груп. Проте кожне з цих соціальних становищ окремо чи разом мають істотний негативний вплив на життєдіяльність людини та стабільний розвиток держави, і, здебільшого, потребують стороннього втручання, допомоги чи підтримки.

В Україні сучасна система соціальної допомоги разом із двома іншими системами – соціального страхування та соціальними гарантіями – є складовою системи соціального захисту населення, а характерною рисою для усіх трьох складових є переважно бюджетне фінансування соціальних програм. Але саме система соціальної допомоги виступає свого роду показником щодо ефективного та гармонійного функціонування інших сфер життєдіяльності суспільства. Враховуючи її багатогранність, в жодному разі не можна зводити її ціль тільки до надання соціальної допомоги, тим паче соціальних виплат. Звісно, системи соціального страхування та соціальні гарантії працюють здебільшого у превентивному ключі, проте в жодній розвинутій країні світу (і Україна не стала у цьому питанні винятком) до сьогодні не вдалося завдяки лише функціонуванню цих двох складових передбачити, врахувати, охопити та здолати усі можливі соціальні ризики. Тому є нагальна потреба у третій складовій – системі соціальної допомоги чи системі соціальної підтримки.

З моменту виникнення перших форм соціальної підтримки, яка була спрямована лише на немічних, хворих та старих, відбулося багато змін. З плином часу у тісному взаємозв'язку зазнавали змін форми, види надання допомоги, їх кількість та якість, змінювалися критерії, за якими визначали категорії соціально незахищеного населення, змінювалися й ті, хто мав здійснювати та контролювати соціальні заходи з допомоги тощо. Звісно, кожний новий етап розвитку системи соціальної підтримки завдячував новому уявленню про розуміння цього поняття, назавжди змінюючи його основні принципи, моделі, функції. При цьому нужденними (тобто тими, на кому зосереджена увага системи соціальної підтримки) перестали бути лише бідні за матеріальними ознаками категорії громадян. Бідність вже майже не сприймається як суто економічне явище: з одного боку, це поняття розширило свої горизонти за рахунок тих сфер життєдіяльності, з якими вона тісно переплетена (наприклад, психологія бідності, культура бідності тощо), а з другого – воно трансформувалося у поняття «соціального виключення» чи «соціальної ізоляції». Такий стан речей забезпечив переорієнтацію уваги системи соціальної підтрим-

¹¹⁴ Наприклад, посилення міграційних процесів, наявність тривалого безробіття, відсутність регуляторної політики на ринку праці, поглиблення бідності, дискримінації, погіршення стану здоров'я, послаблення ролі інституту сім'ї тощо.

ки із площини матеріальної забезпеченості в площину соціальної реабілітації¹¹⁵ та соціальної інтеграції нужденних у суспільство.

Тому функціонування системи соціальної допомоги скоріше можна розглядати як систему соціальної підтримки, яка існує у тих самих двох «площинах», що й уся система соціального забезпечення:

- по-перше, *площина запобігання* — попередження виникнення скрутних становищ та забезпечення фундаменту для вирішення життєвих проблем самостійно;
- по-друге, *площина подолання* — підтримка тих, хто вже опинився у скрутному становищі (у т. ч. зазнав бідності та соціального виключення).

Спільним для обох площин є те, що уся підтримка представлена у двох формах: матеріальна допомога та соціальні послуги. І саме їх взаємодія забезпечує комплексний підхід функціонування усієї системи запобігання бідності та соціального виключення. Так, якщо перша форма забезпечує вирішення матеріальних проблем шляхом забезпечення рівня доходу не нижче соціального стандарту,¹¹⁶ то забезпечення населення соціальними послугами дає змогу подолати стани соціального виключення та пом'якшити їх наслідки.

1. Попередження виникнення скрутних становищ (у т. ч. заходи, спрямовані на запобігання соціального виключення, бідності) та забезпечення фундаменту для самостійного вирішення індивідом життєвих проблем.

Людська природа є такою, що особа здатна відчувати турботу та соціальну підтримку держави вже в той час, коли саме на неї потребує. Решта превентивних заходів у рамках реалізації державної соціальної політики, спрямованих на забезпечення особи засобами, які знижують ризик опинитися серед бідних чи соціально виключених груп населення, часто-густо є для неї непомітними і сприймаються швидше як даність. Найбільш яскравим прикладом такого становища речей є функціонування системи соціальних гарантій. Так, в Україні населення має вільний доступ до послуг систем освіти та охорони здоров'я. Принцип безоплатності, покладений в основу функціонування цих двох систем, зрештою, вберігає індивіда від бідності, наприклад, у разі настання хвороби та підвищує шанси для його майбутньої самореалізації в економічній сфері залежно від здо-

¹¹⁵ Соціальна реабілітація — сукупність заходів, які здійснюють державні, приватні й громадські організації, що спрямовані на захист соціальних прав громадян. Соціальна реабілітація — це процес взаємодії індивіда та суспільства, що передбачає, з одного боку, спосіб передачі індивіду соціального досвіду, спосіб його включення в систему суспільних відносин, з другого — процес особистісних змін.

¹¹⁶ В Україні за соціальний стандарт прийнято прожитковий мінімум для основних соціально-демографічних категорій населення.

бутого рівня освіти. І, звісно, саме цей принцип робить «непомітними» результати діяльності цих двох сфер для пересічного громадянина. Проте обмеження у доступі до їх послуг індивід може сприймати дуже гостро, оскільки за певних умов це «прирече» на бідність та соціальне виключення не лише його, а й його дітей. Те, що сьогодні діти не зможуть отримати належної освіти, необхідної медичної допомоги, відвідати культурні заходи тощо, вже в майбутньому збільшить вірогідність їх «виключення» із звичного соціуму, суспільного життя, забезпечить місце у лавах бідних (вставка 5.13).

Вставка 5.13. *За даними досліджень Світового Банку, бідних лякає перспектива захворіти, оскільки вони не мають засобів на «неофіційні платежі», які необхідно вносити для отримання медичної допомоги від лікарів та іншого медичного персоналу. Іноді, попри те, що в Україні медичні послуги є безоплатними, бідні взагалі залишаються без медичної допомоги чи без ліків, або ж вони змушені продавати майно, яке приносить дохід, власне житло, автомобіль тощо, аби зібрати гроші, необхідні на лікування. Хвороба, поряд із обмеженим доступом до послуг медичної сфери, може за мить зробити соціально незахищене домогосподарство бідним, чи взагалі поставити на межу виживання [37, с. 59–67].*

Разом з тим на сьогодні в Україні в рамках функціонування системи соціальної підтримки населення також реалізується низка соціальних допомог у вигляді послуг та грошових виплат, що спрямовані саме на запобігання потрапляння особи в скрутне становище.

З метою підтримання належного рівня життя певних груп населення, запобігання їх збідніння та соціальної ізольованості, відповідно до українського законодавства¹¹⁷ у грошовій формі надаються такі основні види соціальної підтримки: державна соціальна допомога сім'ям з дітьми; державні субсидії з відшкодування населенню витрат з оплати житлово-комунальних послуг та придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Державна соціальна допомога сім'ям з дітьми [13] включає: допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами (для незастрахованих осіб у системі обов'язкового державного соціального страхування); допомогу при народженні дитини; допомогу при усиновленні дитини; допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомогу на дітей самотніми матерями.

¹¹⁷ Станом на 01.04.2014 р.

Треба зазначити, що саме ці державні соціальні виплати запобігають бідності серед сімей з дітьми, допомагають домогосподарству підтримувати якщо не звичний спосіб життя, то принаймні не нижчий від стандартів, наявних в суспільстві (вставка 5.14). Адже багаторічні дослідження бідності в Україні засвідчують, що з появою у складі домогосподарства дитини значно зростає його ризик¹¹⁸ опинитися серед бідних верств населення, зазнати певних соціальних позбавлень.

Вставка 5.14. *За даними ОУЖД 2012 р., отримувачами хоча б однієї соціальної виплати на дитину були 8839,6 тис. осіб, або 20,2% населення.*

Мережею центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (яка налічує 737 установ) з метою подолання життєвих труднощів, збереження та підвищення їх соціального статусу у 2012 р. було охоплено соціальним супроводом 71084 сім'ї, в них виховувалось понад 156 тис. дітей [58, с. 42].

Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами. Зважаючи на мету цього виду соціальної підтримки (грошова підтримка жінки в частині забезпечення потреб хоча б на мінімальному рівні у період, коли вона є тимчасово непрацездатною), вона має бути насамперед дієвою. Але впродовж усього досліджуваного періоду частка цієї допомоги у структурі доходів її отримувачів незначна (2012 р. — 4,2%) та має негативні тенденції. Тим не менш, завдяки цьому виду соціальної підтримки зазначеної категорії населення спостерігається скорочення питомої ваги бідних серед реципієнтів грошової виплати по вагітності та пологах (з 33,5 до 28,8%). Отже, можна говорити про те, що в цілому даний вид соціальної підтримки сімей з дітьми досягає своєї мети у протидії бідності та соціальному виключенню, але, на жаль, показники її ефективності не є високими.

Допомога при народженні дитини. Висока інформаційна підтримка даної соціальної виплати впродовж багатьох років, особливо на фоні сучасних політико-економічних процесів, обумовили стабільність зростання чисельності її отримувачів (2003 р. — 913,0 тис. сімей; 2012 р. — майже 4087,4 тис.¹¹⁹). На думку спеціалістів профільних міністерств, рівень охоплення цією соціальною виплатою є майже стовідсотковим (виняток можуть становити хіба що представники найзаможнішої частини суспільства через власні переконання).

¹¹⁸ Майже такі самі високі ризики характерні і для окремих домогосподарств, наприклад, пенсіонерських (особливо із осіб 75 років та старших), які витрачають від 15 до 20% своїх доходів на одну з обов'язкових статей споживання — оплату товарів та послуг житлово-комунальної сфери.

¹¹⁹ За даними ОУЖД.

Реалізація програми з надання допомоги сім'ям при народженні дитини в цілому досягає своєї основної мети, про що свідчить показник її результативності – збільшення кількості народжених: впродовж 2003–2012 рр. цей показник зріс з 408,6 тис. осіб до 523,9 тис. осіб [39, 40]. Опосередковано ця програма запобігає й погіршенню матеріального становища сім'ї та можливості збідніти з появою дитини. Так, у 2012 р. цей вид соціальної підтримки населення мав один з найвищих показників дієвості серед інших соціальних виплат для сімей з дітьми – 17,3% у структурі загальних сукупних доходів. Також отримання допомоги знижувало рівень бідності серед реципієнтів з 60,8% до 35,1%.

Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку має за мету запобігання зниженню соціального статусу, матеріального добробуту, втраті можливості вести повноцінну життєдіяльність сім'ї з дітьми віком від народження до трьох років шляхом забезпечення рівня доходів не нижче від загальноприйнятого у суспільстві. Диференціація розміру виплати державної соціальної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку мала позитивний вплив на ситуацію щодо підвищення рівня добробуту сімей-реципієнтів. Про цей позитивний процес свідчать показники рівня бідності до і після отримання допомоги: у 2012 р. до отримання допомоги бідність становила 41,1%, а після отримання допомоги – 36,1% (у 2003 р. різниця між рівнями бідності складала лише 1,5 в. п.).

Допомога при усиновленні дитини. Метою цієї програми є збільшення кількості усиновлень дітей, зменшення кількості дітей, які виховуються поза родиною та перебувають на піклуванні у держави. Протягом 2011 р. усиновлено 2822 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з них іноземними громадянами – 806 дітей (у 2008 р. ці показники становили 2066 та 1587 відповідно) [38]. Одним з очікуваних ефектів від реалізації цієї програми є також державна підтримка сімей-усиновителів¹²⁰ через виплату одноразової грошової допомоги у розмірі, встановленому для виплати допомоги при народженні першої дитини (у 2012 р. її розмір становив 27460 грн або дещо більше, ніж 26 прожиткових мінімумів).

Допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, має за головну ціль зменшити чисельність дітей, які є сиротами чи позбавлених батьківського піклування і знаходяться на утриманні в державних закладах, а також забезпечити реалізацію права дитини на виховання в сімейному оточенні шляхом її влаштування до сімейних форм виховання: усиновлення, під опіку, піклування, в прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. Якщо у 2007 р. для 68112 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (або 66,1% від їх загальної чисельності),

¹²⁰ Запобігання зниженню рівня життя, втраті статусу та повноцінної життєдіяльності сім'ї, яка усиновила дитину.

було реалізовано право на виховання в сім'ї, то у 2012 р. – для 75010 дітей (80,7% відповідно). Поряд з цим, істотний розмір матеріальної допомоги (визначається виходячи з урахування віку дитини та дорівнює подвійному розміру прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку) має високу дієвість (40,7%) та ступінь запобігання бідності серед дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У 2012 р. соціальна підтримка у вигляді грошової виплати зазначеній категорії знижувала бідність у понад десять разів (з 75,8% до 7%).

Допомога на дітей одиницям матерям має на меті профілактику сирітства та зниження кількості батьківських відмов від дітей, сприяння вихованню дитини нехай у неповній, проте родині. Досягнення поставленої цілі передбачається шляхом забезпечення збереження соціально-економічного статусу неповної родини завдяки наданню соціальної грошової виплати, а також забезпечення соціального обслуговування (від надання психологічної та юридичної консультації до соціально-економічних послуг).

За час функціонування програми державної соціальної допомоги на дітей одиницям матерям загальна чисельність одержувачів цього виду допомоги зросла з 784,4 тис. до 1141,5 тис. сімей.¹²¹ Однак найбільш яскравим індикатором досягнення мети цієї програми є показники щодо соціального обслуговування даної категорії сімей (вставка 5.15). Наприклад, істотно зросла кількість звернень жінок на 7–9 місяцях вагітності та матерів з дітьми віком від народження до 18 місяців, які опинилися в складних життєвих обставинах, що перешкоджають виконанню материнського обов'язку (у 2012 р. в умовах цілодобового стаціонару перебували 43 вагітні жінки, 226 жінок із 255 дітьми віком до 18 місяців). Також збільшилася кількість випадків, коли після отриманої соціальної допомоги жінка розпочала самостійне життя з дитиною (2012 р. – 70 епізодів із 154 серед тих, хто звернувся за допомогою до центрів соціальних служб) чи повернувся в сім'ї батьків (26 епізодів).

Вставка 5.15. Основними засадами надання соціальних послуг в Україні [12] є сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, та попередження їх виникнення. Наприклад, організація допомоги жінці, яка стоїть перед вибором залишити дитину чи відмовитись від неї після її народження через певні причини, розпочинається не тоді, коли вже народилася дитина, а ще в той період, коли жінка є вагітною. Працівники соціальних служб у тандемі з лікарями жіночих консультацій надають в першу чергу психологічну підтримку, аби звести нанівець ризик розлучення матері та дитини. Додатковими факторами ризику можуть виступати й інші життєві обставини (зрадив чоловік, не приймають батьки додому, незаконно вигнали з гуртожитку, стихійне лихо знищило

¹²¹ За даними ОУЖД.

будинку тощо) або потреба у матеріальній допомозі (продуктах харчування, засобах санітарії і особистої гігієни, засобах догляду за дітьми, одязі, взутті та інших предметах першої необхідності, паливі, а також технічних і допоміжних засобах реабілітації). Саме соціальна підтримка у вигляді психологічної, медичної або юридичної консультації, інформаційні послуги чи послуги з працевлаштування запобігають розвитку багатьох соціально негативних явищ, у т. ч. бідності сімей з дітьми чи самотніх матерів, їх соціальній ізоляції [50].

Слід зазначити, що державні виплати за програмою допомоги самотнім матерям сприяють незначному зниженню рівня бідності серед її реципієнтів (з 47% до 40,6%), що можна пояснити доволі невисоким показником її дієвості (частка цієї допомоги у структурі доходів її отримувачів становить 7,3%).

Що стосується **державних субсидій з відшкодування населенню витрат з оплати житлово-комунальних послуг та придбання скрапленого газу**, твердо-го та рідкого пічного побутового палива (далі – субсидій¹²²), то основною метою впровадження цієї програми було скорочення темпів та обсягів заборгованості населення перед комунальними службами. У 2012 р. цією програмою скористалося близько 1,4 млн сімей, що на 60% більше, ніж отримувало субсидій у 2009 р. (868,9 тис. сімей). Однак не на користь ефективного функціонування цього виду державної соціальної допомоги свідчать такі індикатори, як збереження (замість зниження) рівня бідності після отримання субсидій (25,5% проти 25,5% до отримання виплат) та низька питома вага допомоги у сукупному доході реципієнтів (3,4%).

За умов, коли превентивні заходи системи соціальної підтримки населення неефективно функціонують та не досягають поставлених результатів, активізується її друга складова – система подолання наслідків скрутних становищ, насамперед бідності та соціального виключення.

2. Підтримка тих, хто вже опинився у скрутному становищі, та подолання наслідків скрутних становищ (у т. ч. зменшення масштабів бідності та соціального виключення). Заходи, що функціонують у межах цієї площини системи соціальної підтримки, відзначаються більшим різноманіттям через те, що вони спрямовані вже на конкретні групи суспільства. В Україні на соціальну підтримку населення, яке опинилося серед бідних верств чи зазнає певного соціального виключення, спрямовано такі допомоги:

- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям [9];

¹²² Умовою виходу з програми субсидій є підвищення рівня доходів домогосподарства, оскільки у структурі його загальних витрат знижується частка на оплату житлово-комунальних послуг (палива).

- допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам [10];
- допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам [11];
- компенсаційні виплати¹²³ та допомоги громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [14];
- допомога на догляд (щомісячна грошова допомога малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним) [45];
- соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам [46] та інші соціальні виплати.

Для прикладу розглянемо детальніше перші два види державної соціальної допомоги.

Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям спрямована на зменшення масштабів бідності та пом'якшення процесів розшарування суспільства шляхом підвищення рівня доходів та життя найменш забезпечених верств населення. За даними ОУЖД, у 2012 р. отримувачами допомоги по малозабезпеченості стали майже 830 тис. осіб. І хоча для цієї програми впродовж останніх десяти років характерним є збільшення видатків держави на надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, паралельно простежується тенденція до зменшення загальної чисельності одержувачів. Таку тенденцію можна пояснити малим розміром виплати порівняно з розміром номінальних доходів та їх темпами зростання впродовж усього періоду. З другого боку, низький рівень участі найбільш нужденних верств населення в цій програмі (1,9% у 2012 р. проти 8,4% у 2003 р.) та незначне підвищення рівня добробуту домогосподарств після отримання виплати (73,4% — до отримання допомоги та 58,4% — після) свідчать про наявність перешкод на шляху успішної реалізації програми та досягнення поставленої мети. Насамперед низька ефективність державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям зумовлена недосконалими механізмами відбору потенційних реципієнтів та її надання.

Допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам має забезпечити гідний рівень та спосіб їхнього життя шляхом: надання матеріальної підтримки на рівні прожиткового мінімуму, забезпечення необхідним медичним та іншим приладдям (інвалідними візками, слуховими апаратами, протезами тощо) для їх повноцінної життєдіяльності, а також

¹²³ 12 видів компенсаційних виплат. Джерело: [23].

надання відповідних соціальних послуг. Оцінити ефективність цієї програми можна за допомогою кількісних показників з надання соціальних послуг (наприклад: кількості осіб з функціональними обмеженнями, які впродовж року звернулися до Центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями) чи у розрізі видів наданих послуг. Так, протягом 2012 р. в реабілітаційних установах пройшли реабілітацію понад 19 тис. інвалідів та дітей-інвалідів. Завдяки реабілітаційним заходам реабілітаційні послуги отримали 15760 дітей-інвалідів, з них: 715 — інтегровано в загальноосвітні заклади, 317 — скеровано в центри професійної реабілітації та інші навчальні заклади. Також у центрах професійної реабілітації інвалідів пройшли професійну реабілітацію 1921 осіб з інвалідністю, з них отримали свідоцтва державного зразка 1288 осіб. Після проходження професійної реабілітації (навчання) було працевлаштовано 732 випускники центрів професійної реабілітації інвалідів. У цілому можна говорити, що усі заходи держави з підтримки інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів лише частково вирішують проблеми цієї категорії населення та частково досягають поставленої мети.

Без сумніву, сьогодні українці більш обізнані про основні види державної матеріальної допомоги (особливу обізнаність українці демонструють щодо допомоги при народженні дитини, субсидій, допомог по мало-забезпеченості та по безробіттю). Водночас деякі види соціальних послуг залишаються менш відомими для населення. Тому, якщо у разі погіршення матеріального становища домогосподарства (тобто загрози фактичної бідності) населення здебільшого розраховує на грошову підтримку держави, то роль соціальних послуг у межах подолання соціальної ізоляції та пом'якшення можливих наслідків скрутних становищ недооцінюється. Відповідно, їх ефективність у вирішенні даного питання є доволі низькою, оскільки цим заходам не надається належної уваги саме з боку потенційних реципієнтів. Тому важливим питанням залишається проведення послідовної та виваженої державної політики щодо популяризації усіх форм соціальної підтримки населення.

Для певних груп населення (наприклад, осіб з обмеженими можливостями, неповнолітніх матерів, однаків, осіб, які зазнали насильства в сім'ї, хворих на ВІЛ-інфекцію, туберкульоз, наркозалежних тощо) соціальні послуги можуть виявитися дієвішими, оскільки такі форми соціальної підтримки більшою мірою враховують індивідуальні потреби користувачів, передбачають застосування особових програм виходу зі скрутного становища, інтеграції у суспільство або соціальної реабілітації (вставка 5.16).

Вставка 5.16. Надання соціальних послуг особам, які опинилися в скрутній життєвій ситуації, передбачається низкою державних програм цільового призначення.

Наприклад, серед основних завдань програм «Діти вулиці» та «Вокзал» є подолання безпритульності та бездоглядності серед дітей. Індикатором їх реалізації є збереження стійкої тенденції упродовж останніх років щодо зменшення кількості безпритульних та бездоглядних дітей (з 42,2 тис. у 2005 р. до 15,9 тис. у 2012 р.).

Іншою цільовою групою щодо соціальної підтримки з боку держави є бездомні особи та особи, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк (далі — звільнені). Так, станом на 01.01.2013 р. в Україні функціонують 154 суб'єкти, що надають соціальні послуги бездомним та звільненим особам, у т. ч.: 90 комунальних закладів; 18 закладів та установ, утворених недержавними організаціями; 46 недержавних організацій, що надають окремі види соціальних та інших послуг (харчування; соціально-побутові, соціально-економічні, інформаційно-консультаційні послуги тощо). Впродовж 2012 р. тільки центрами обліку бездомних осіб обслуговано майже 15 тис. осіб, а закладами (установами) з надання тимчасового притулку — понад 8 тис. осіб; зареєстровано місце проживання або перебування 10,1 тис. бездомних осіб, оформлено 1,1 тис. паспортів громадянина України.

У рамках реалізації програми «Протидія торгівлі людьми» органи внутрішніх справ України упродовж 2012 р.: виявили 155 фактів торгівлі людьми; установили 187 потерпілих від торгівлі людьми (у т. ч. 124 жінки, 14 неповнолітніх та 2 малолітніх); до кримінальної відповідальності притягли 94 особи, до 57 осіб суди застосували запобіжні заходи у вигляді тримання під вартою; припинили діяльність 6 організованих злочинних груп, що діяли в цій сфері.

Таким чином, діюча в Україні система соціальної підтримки населення, зокрема в частині протидії бідності та соціального виключення, представлена широким спектром програм, які функціонують у формі матеріальної допомоги та соціальних послуг, а також мережею відповідних закладів. Особливістю сучасної української системи соціальної підтримки можна вважати те, що новим вектором її подальшого розвитку стає соціальна реабілітація та адаптація індивіда у соціальне середовище. Тобто система соціальної підтримки не ставить собі за мету лише матеріально забезпечити індивіда у разі настання в його житті скрутного становища, чи підтримати, надавши відповідну соціальну послугу. Її основною ціллю стає відновлення соціального статусу особи чи групи із усіма притаманними йому ознаками (матеріальної незалежності, духовної, соціальної адаптації до нових умов життя).

Варто підкреслити, що комплексність підходу до соціальної підтримки населення полягає в тому, що кожен вид матеріальної допомоги за потреби супроводжується соціальними послугами, бо не лише матеріальна незабезпеченість стає причиною соціального виключення та/або бідності.

Суттєву роль у визначенні місця індивіда у соціальній структурі суспільства відіграють умови та місцевість його проживання, родинні стосунки, стан здоров'я, можливість відвідувати навчальні, медичні, спортивні заклади, заклади культури тощо. Тому соціальні послуги, які надають у мережі соціальних служб¹²⁴, повинні бути представлені усім різноманіттям їх видів. І якщо матеріальна допомога насамперед допомагає уникнути її реципієнтам потрапити до лав бідних, то соціальні послуги запобігають соціальній ізоляції реципієнтів, утворюють сприятливі умови для якомога безболіснішої їх соціальної реабілітації.

На сьогодні перед державою стоїть серйозне завдання щодо подальшого реформування системи соціальної підтримки, її вдосконалення в частині підвищення інформованості та доступності населення до існуючих соціальних послуг у площині запобігання настанню скрутних становищ, й адресного спрямування (що згодом дасть змогу підвищити їх дієвість) – в площині їх подолання. Зрештою, це дозволить Україні змінити курс системи соціальної підтримки із подолання наслідків бідності та соціального виключення на їх попередження та протидію, що, в свою чергу, забезпечить підвищення соціальних стандартів до європейського рівня, а також гарантуватиме українцям нову якість життя.

Список використаних джерел до розділу 5

1. *Берзин А.Н.* Благоустройство населенных мест Украины к 10 годовщине Октябрьской революции // Профилактическая медицина. — 1927. — № 10.
2. *Борецька Н.К.* Пріоритетні напрями стратегії розвитку середнього класу у сучасних умовах / Н.К. Борецька, О.М. Созінов // Україна: аспекти праці. — 2010. — № 3. — С. 46–51.
3. *Бухарова М.В.* О феномене «социального исключения» / Материалы XI региональной научно-технической конференции «Вузовская наука — Северо-Кавказскому региону». — Том 2: Общественные науки. — Ставрополь : СевКавГТУ, 2007. — 168 с.
4. Бюджети сімей в групуваннях за розміром середньодушового доходу і ряду інших соціально-економічних ознак / Державний комітет статистики України. — К., 1996.
5. *Гафарова К.Е.* Європейські соціальні стандарти та їх імплементація в Україні // Академічний огляд. — 2011. — № 1. — С. 25–31.

¹²⁴ Починаючи з кінця 1990-х років, вітчизняні міністерства та відомства почали створювати різноманітні заклади з надання соціальних послуг населенню, яке опинилося в скрутних життєвих обставинах (центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; соціальні центри матері та дитини; дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї; соціальні гуртожитки (для одиноких осіб або сімей); мобільні консультаційні пункти з проведення соціальної роботи в сільській та гірській місцевостях, віддалених районах міст; центри ресоціалізації наркозалежної молоді та ін.).

6. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2009–2020 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua

7. Житлове будівництво в Україні у 2000–2009 роках: Стат. збірник. — Держкомстат, — К., 2010. — 91 с.

8. Житлове будівництво в Україні у 2005–2011 роках: Стат. збірник. — Держкомстат, — К., 2012. — 102 с.

9. Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-3 «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (остання редакція 01.01.2014 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>

10. Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-3 «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>

11. Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-15 «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» (остання редакція 01.07.2013 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>

12. Закон України від 19.06.2003 р. № 966-15 «Про соціальні послуги» (остання редакція 18.10.2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

13. Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-12 «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (остання редакція 02.02.2014 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>

14. Закон України від 28.02.1991 р. № 796-12 «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (остання редакція 01.01.2013 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>

15. *Заяць В.С.* Інвестиційні можливості домогосподарств України: обмеження і перспективи // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 5. — С. 4–6.

16. *Заяць В.С.* Прояви системної кризи: українські реалії / Наукові записки. Серія «Економіка»: [зб. наук. пр.]. Острог : Вид-во Націон. ун-ту «Острозька академія». — Вип. 21. — 2013. — С. 24–27.

17. Звіт Міністерства охорони здоров'я України «Епідемія ВІЛ-інфекції/СНІД в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/ca_anpb.html

18. Інноваційні моделі соціальних послуг: проекти українського фонду соціальних інвестицій / За ред. Н.В. Кабаченко. — К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2006. — 320 с.

19. *Казьмирчук М.* Рівень життя селян Київської губернії другої половини XIX століття // Етнічна історія народів Європи. — 2009. — Вип. 28. — С. 72–79 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.history.univ.kiev.ua/ethnology/journal/ethnic_history_28/28_9.pdf

20. *Калініченко В.В., Рибалка І.К.* Історія України. Частина III: 1917–2003 рр.: Підручник для історичних факультетів ВНЗ. — Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2004. — 628 с.

21. *Козацько Ю.Л.* Відмінності в доходах населення різних типів поселень / Сучасні проблеми природничих наук та методики викладання. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції – Ніжин : Вид-во Ніжинського державного університету ім. Миколи Гоголя, 2013. – С. 97–99.
22. *Козацько Ю.Л.* Прояви нерівності в рівні життя населення різних типів населених пунктів // Економічна та соціальна географія. – К. : КНУ, 2012.
23. Компенсаційні виплати постраждалим внаслідок аварії на ЧАЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gaysin-rda.gov.ua/2012-08-18-21-26-10/216.html>
24. *Лановик Б.Д., Матисякевич З.М., Матейко р.М.* Економічна історія України і світу: Підручник / За ред. Б.Д. Лановика. – К. : Вікар, 1999. – 737 с.
25. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / відпов. за випуск Л.М. Черенько, О.В. Макарова, за ред. Е.М. Лібанової. – У 2-х томах. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 436 с.
26. *Макарова О.В.* Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. – К. : Ліра-К, 2004. – 328 с.
27. *Медвідь З.В.* Моніторинг стану соціального захисту малозабезпечених сімей // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 3(57). – С. 158–165.
28. *Мельник М.* Українське село вчора і сьогодні (поза соціальною справедливістю) / Проект «Політономія»; публікація від 2006.07.04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politonomia.org.ua/page/ukrainske-selo-vchora-i-sodnodni-pozasotsialnoyu-spravedlyvistyuu-875.html>
29. *Молчанов В.Б.* Житлове забезпечення населення правобережної України в XIX ст. – на початку XX ст. / 36. наук. пр. «Проблеми історії України XIX – початку XX ст.». – Вип. XV. – 2008. – С. 85–103.
30. Надання соціальних послуг, інновації та практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hopeandhomes.org.ua/experts/4fd98bc70b200/>
31. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України від 13.09.2010 р. № 3123/275/770 «Стандарт надання соціальних послуг хворим з потрійним діагнозом (ВІЛ-інфекція, туберкульоз, залежність від наркотичних речовин)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0906-10>
32. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний. Том XIV: Народно-хозяйственная политика. – М. : Типография Т-ва И.Д. Сыткина, 1911.
33. Народне господарство Української РСР у 1922–1981 рр.: Стат. щорічник: До 60-річчя утворення СРСР / Відп. за випуск Б.А. Сівко. – К. : Техніка, 1982. – 383 с.
34. *Наумов Г.* Бюджеты рабочих города Киева. – К., 1914.
35. Національна доповідь про людський розвиток 2011. Україна: на шляху до соціального залучення. – UNDP, Програма розвитку ООН в Україні. – К., 2011. – 123 с.
36. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. – 404 с.

37. Обратить реформы на благо всех и каждого. Бедность и неравенство в странах Европы и Центральной Азии. — Вашингтон, О.К. — 2001. — 495 с.

38. Офіційний веб-сайт Борщівської районної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oda.te.gov.ua/borshchivska/ua/2634.htm>

39. Офіційний веб-сайт Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.drsu.gov.ua/show/10482>

40. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

41. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=127719>

42. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43900>

43. Погам С. Исключение: социальная инструментализация и результаты исследования // Журнал социологии и социальной антропологии. Специальный выпуск: Современная французская социология. — СПб., 1999.

44. Полозенко Д.В. Розвиток соціальної сфери як важлива умова економічного зростання України // Фінанси України. — 2010. — № 10. — С. 15—20.

45. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.2000 р. № 1192 «Про надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним» (остання редакція 17.06.2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1192-2000-p>

46. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 81 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» (остання редакція 30.11.2013 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/81-2007-p>

47. «Рада», 1913. — № 5.

48. Ревенко А. Бідні верстви населення в Україні (за даними дослідження сімейних бюджетів Держкомстатом України) // Україна: аспекти праці. — 1997. — № 7. — С. 13—25.

49. Ревнівцева О.В. Соціальне виключення: проблеми визначення та дослідження // Демографія та соціальна економіка. — 2008. — № 1(9). — С. 98—107.

50. Реут А.Г. Сучасний стан та ефективність системи соціальної допомоги в Україні // Вісник Хмельницького національного університету. Серія: економічні науки. — Т. 4. — Хмельницький, 2010. — С. 292—300.

51. Реут А.Г. Система соціальних послуг для вразливих верств населення: новітні тенденції та інновації // Демографія та соціальна економіка. — 2008. — № 1(9). — С. 190—201.

52. Рівень життя населення України: (колективна монографія) / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України; за ред. Л.М. Черенько. — К. : ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. — 428 с.
53. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 178-р «Концепція реформування системи соціальних послуг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>
54. *Рянский Л.М.* Расходы и доходы помещичьих крестьян Курской губернии в середине XIX в. // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. — 2010. — № 2(14) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://scientific-notes.ru/pdf/014-7.pdf>
55. Систематичне зібрання діючого законодавства Української РСР. — Т. 11. — Розділ XII: Законодавство про капітальне будівництво. — К., 1963.
56. Сільське господарство України за 2008 рік / Державна служба статистики України. — К., 2009.
57. Сільське господарство України за 2010 рік / Державна служба статистики України. — К., 2011.
58. Соціальний звіт Департаменту Міністерства соціальної політики України за підсумками 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=-2&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fmlsp.kmu.gov.ua%2Fdocument%2F152068%2F2012.doc&ei=nxiQU6H5McPG0QXp7oGQCA&usg=AFQjCNE9pc-dxf8Lv0RVGSsfrCavtAW7A&sig2=MXTCCChpZFsb5cT0SG-UhH-A&bvm=bv.68235269,d.d2k>
59. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін. — К. : ВК «Зірка», 2007. — 52 с.
60. Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ratinggroup.com.ua/>
61. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Державний комітет статистики України. — К., 2001.
62. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Державний комітет статистики України. — К., 2009.
63. Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. — К. : «Август Трейд», 2011.
64. Статистичний щорічник України за 2012 рік / Державна служба статистики України. — К. : «Август Трейд», 2013.
65. *Ткаченко І.* Санітарний стан та боротьба з епідеміями в Радянській Україні. 1920-ті роки. / Сайт Наукової електронної бібліотеки періодичних видань НАН України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/12584/21-Tkachenko.pdf?sequence=1>
66. *Толстих Н.В.* Соціальне виключення в сучасній Україні: спроба оцінки // Український соціум. — 2003. — № 1(2). — С. 81–85.
67. Украинская Советская Социалистическая Республика. — К. : Глав. ред. Украинской Советской Энциклопедии. — 1985. — 516 с.

68. Формування в Україні системи соціальних послуг європейського типу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mev-hnu.com/load/studentska_naukovo_praktichna_konferencija_2013/8_problemi_pidvishhennja_konkurentozdatnosti_personalu_pidpriemstv_za_umov_funkcionuvannja_v_ramkakh_s/formuvannja_v_ukrajini_sistemi_socialnih_poslug_evropejskogo_tipu/50-1-0-290

69. Хмелевська О.М. Питання створення національної системи моніторингу та оцінювання сектору соціальних послуг // Вісник Хмельницького національного університету: Серія: Економічні науки. – т. 1. – № 1. – 2008. – С. 126–133.

70. Шипилов А.В. В тесноте...(об одной характерной черте русской традиционной бытовой культуры) // Вопросы истории. – 2005. – № 1.

71. Шишкін В.С. Статистична оцінка нерівності житлових умов домогосподарств України / Прикладна статистика: проблеми теорії та практики. Зб. наук. пр. – Вип. 11 / Нац. акад. статистики, обліку та аудиту; Ред. кол.: І.І. Пилипенко (голов. ред.) та ін. – К. : ТОВ «Видавничо-поліграфічний дім «Формат». – 2012. – С. 245–253.

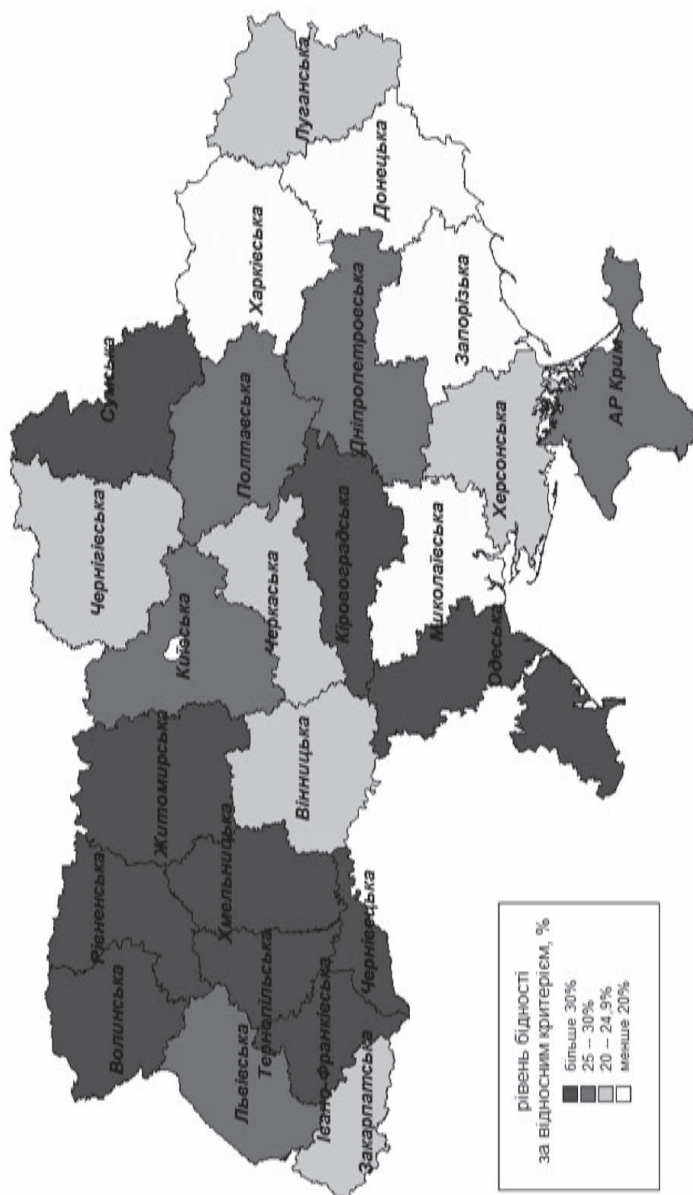
72. Шишкін В.С. Статистичний аналіз житлових умов населення України у 2000–2012 рр. / Прикладна статистика: проблеми теорії та практики. Зб. наук. пр. – Вип. 13 / Нац. акад. статистики, обліку та аудиту; Ред. кол.: І.І. Пилипенко (голов. ред.) та ін. – К. : ТОВ «Видавничо-поліграфічний дім «Формат». – 2013. – С. 217–225.

73. Blackburn, Robin (2006). Enslavement and industrialization. In: BBC British History, 18 December, 2006.

74. Kreis, Steven (2006). The Origins of the Industrial Revolution in England. Last Revised: 11 October, 2006.

ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ 5

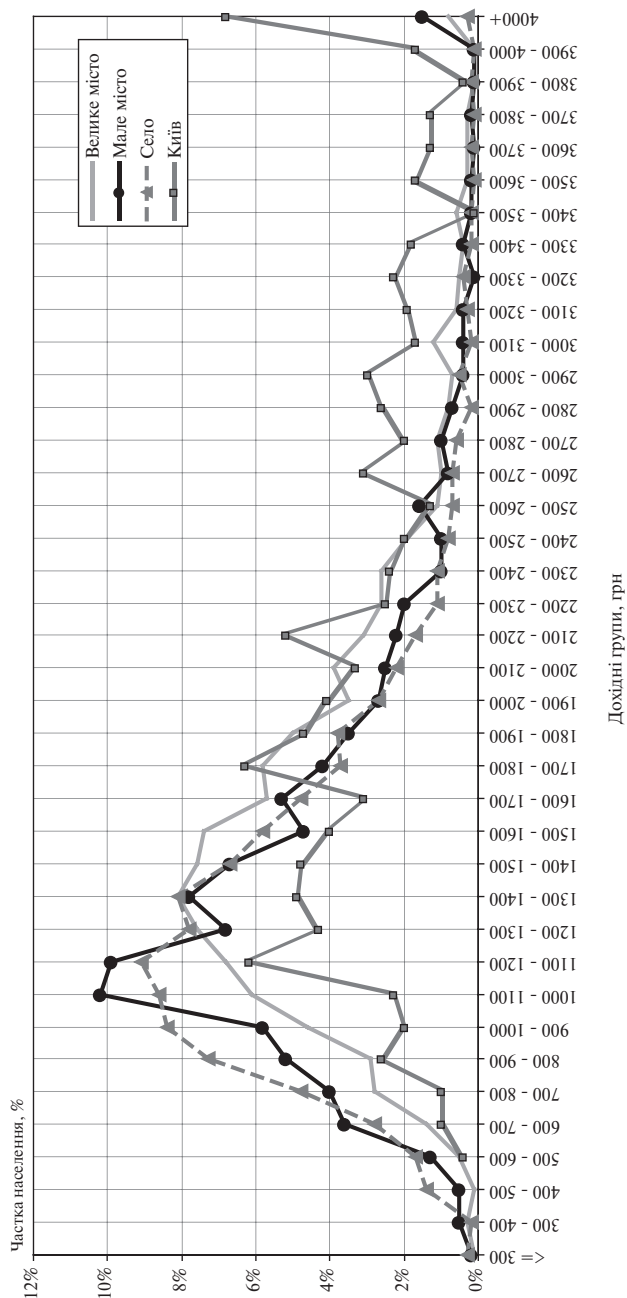
Додаток 5.1



Рівень відносної бідності в регіонах України, 2012 р.

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими ОУЖД.

Додаток 5.2



Розподіл населення України за середньодушовими доходами (на місяць, грн) у 2012 р. у розрізі типу населеного пункту

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

Додаток 5.3

**Рівень бідності домогосподарств за структурним критерієм
по типах населених пунктів у 2012 р., %**

Тип домогосподарства	Тип населеного пункту	Рівень бідності за структурним критерієм
Сім'ї з дітьми	Велике місто	26,8
	Мале місто	35,5
	Село	45,5
	м. Київ	22,6
Сім'ї з 1 дитиною	Велике місто	26,4
	Мале місто	33,7
	Село	42,8
	м. Київ	23,2
Сім'ї з 2 дітьми	Велике місто	27,9
	Мале місто	40,1
	Село	46,5
	м. Київ	23,3
Сім'ї з 3 та більше дітьми	Велике місто	33,7
	Мале місто	40,4
	Село	59,2
Сім'ї з дітьми до 3-х років	Велике місто	26,5
	Мале місто	35,9
	Село	45,0
	м. Київ	11,3
Сім'ї з дітьми, де всі дорослі працюють	Велике місто	21,6
	Мале місто	32,8
	Село	45,1
	м. Київ	20,2
Сім'ї з дітьми, де є працюючі та непрацюючі дорослі	Велике місто	30,1
	Мале місто	37,5
	Село	43,8
	м. Київ	25,0

Тип домогосподарства	Тип населеного пункту	Рівень бідності за структурним критерієм
Сім'ї без дітей	Велике місто	33,2
	Мале місто	36,5
	Село	44,1
	м. Київ	24,0
Сім'ї без дітей, всі члени якого працездатного віку	Велике місто	21,9
	Мале місто	29,5
	Село	40,5
	м. Київ	17,1
Сім'ї без дітей, де всі непрацездатного віку (пенсіонери)	Велике місто	48,6
	Мале місто	47,6
	Село	53,9
	м. Київ	33,7
Сім'ї без дітей, де є хоча б один безробітний	Велике місто	36,7
	Мале місто	38,5
	Село	48,4
	м. Київ	36,3
Україна		35,8

Джерело: авторські розрахунки за даними ОУЖД.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ:
ІСТОРИЧНИЙ ВИМІР ТРАНСФОРМАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

(Колективна монографія)

Дослідження виконав авторський колектив під керівництвом
академіка НАН України, доктора економічних наук, професора
Лібанової Е.М.

Редактор: Денисов А.Ф.

Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки: Тілікіна Н.В.

Затверджено до друку Вченою Радою Інституту демографії
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
(протокол № 13 від 09.07.2014 року)

Підп. до друку 09.12.2014 р. Формат 60х84/16
Папір офсетний. Друк цифровий. Обл. вид.арк. 23,75. Ум. друк. арк. 30,64
Наклад 300 прим. Замовл. № _____

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
Україна, 01032, м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 60.
тел. (044) 486-62-38; e-mail: demography@idss.org.ua
<http://www.idss.org.ua>

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції серії ДК № 1997 від 29.10.2004 р.

Видавець та виготівник «Сочінський»
20300, м. Умань, вул. Тищика, 18/19
тел.: (04744) 4-64-88, 4-67-77
e-mail: vizavi08@mail.ru

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 2521 від 08.06.2006 р.