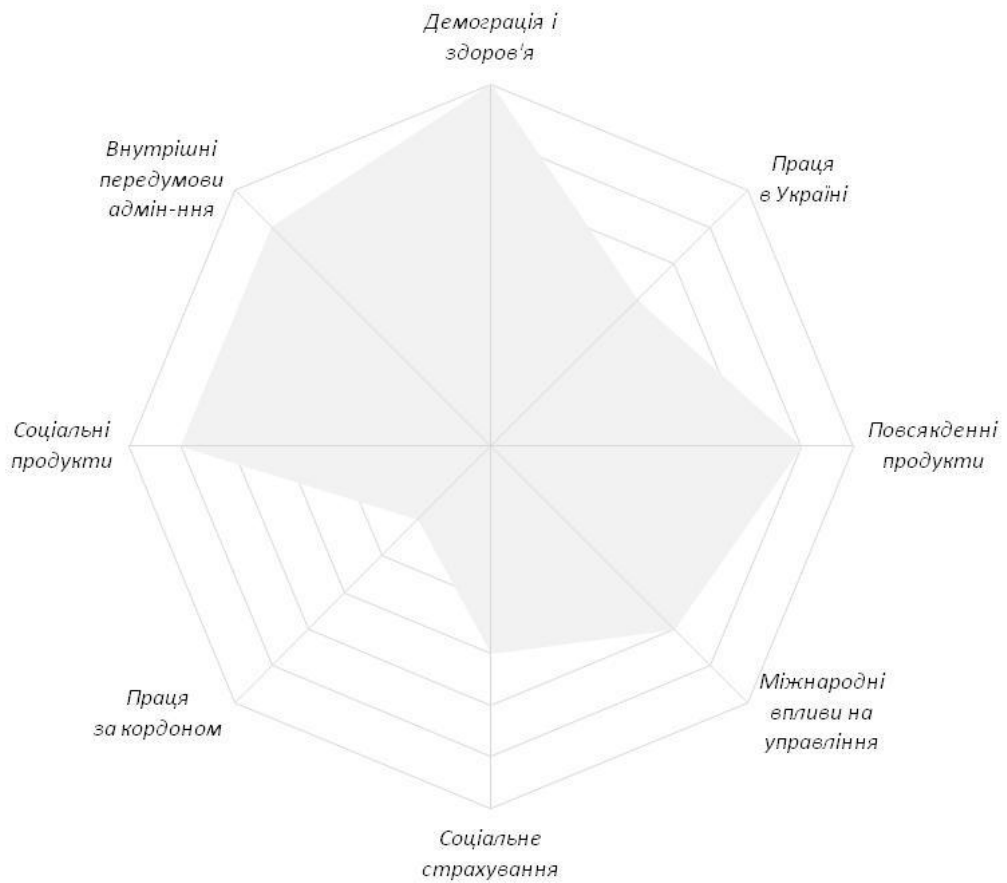


**ВИКЛИКИ ДЛЯ СОЦІАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ  
НАПЕРЕДОДНІ ПАНДЕМІЇ «COVID-19» І ПОВНОМАСШТАБНОГО  
ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ**

*аналітична доповідь*



*Виклики соціальної стійкості для України напередодні повномасштабного вторгнення Російської Федерації – К.: ІАПС, 2022. – 31 с.*

**Автори:**

*Коломієць О.О. (загальна редакція, підрозділ 2.2.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.3, 4.1.3, 4.1.4, 4.2.5), Бережний Я.В. (наукова редакція, резюме, вступ, висновки, розділ 1, 2.2.4, 3.1.1, 3.2.5, 4.1.3, 4.1.5., 4.1.6, 4.2.5, 4.2.6), Близнюк В.В.(2.1.1, 2.2.2, 2.2.3, 3.2.4), Бойко С.Г. (3.2.6, 3.2.7), Бугайчук Н.В. (4.2.4), Коваль О.П. (3.1.1, 3.1.4, 3.2.1), Лісогор Л.С. (4.1.1), Малиновська О.А. (2.1.2, 3.2.2), Марцінюк М.П.(1.1.5), Прокопій Д.А. (4.1.3), Редько О.В. (4.2.3), Якушенко Л.М. (4.2.1, 4.2.2, 4.2.4), Яценко Л.Д. (1.2.1, 2.2.2, 3.1.3, 4.1.2)*

У доповіді автори актуалізують основні виклики суспільній стійкості в Україні. Унаслідок фіксування низки негативних проявів визначено виклики ринку праці, економічної бідності, формування демографічного потенціалу, функціонування системи охорони здоров'я та розвитку житлово-комунального господарства напередодні пандемії «COVID-19» і повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України. Виклики як певне явище чи процес перевтілюються у можливості і загрози залежно від спроможності уряду їх використовувати у своїй щоденній та стратегічній діяльності.

Виявлені виклики наводяться без однозначних рекомендацій щодо реагування на них, оскільки вони мають властивості і загроз, і можливостей. Це дозволяє уряду готувати реакцію на виклики заздалегідь залежно від обраної політичної позиції та моделі змін в Україні. Соціальна політика – це не тільки політика соціального забезпечення. Вона має протидіяти різним загрозам суспільній стійкості та реалізовувати нові можливості шляхом проактивних впливів для зміни соціального середовища на загальне благо громадян.

Висновки і узагальненнями роботи готувалася до початку пандемії та вторгнення. Це дозволяє читачу і досліднику самостійно оцінити актуальність встановлених викликів та/або належності відповіді на них протягом розгортання пандемії або щодо очікуваних соціальних наслідків вторгнення після завершення активних бойових дій.

In the study the authors investigated hybrid challenges to social stability in Ukraine. They indicated the challenges for the labor market, for overcoming economic poverty, for demographic and labor potential development, for functioning of the health care system and also for housing and communal services.

Challenges are given without unambiguous recommendations for responding to them, because they have the properties of both threats and opportunities. This allows the government to respond to the challenges depending on the political position and model of reforms, chosen in Ukraine. Social policy is not only a social security policy. It must counteract the threats to social stability by proactive indirect impact on changes in social environment.

*Доповідь підготовлена на основі реферату науково-дослідної роботи відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень 2019 року і авторських тематичних досліджень 2017-2020 років*

*Також враховано низку позицій з обґрунтування проекту Стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки, напрацьованих Міністерством розвитку громад та територій України*

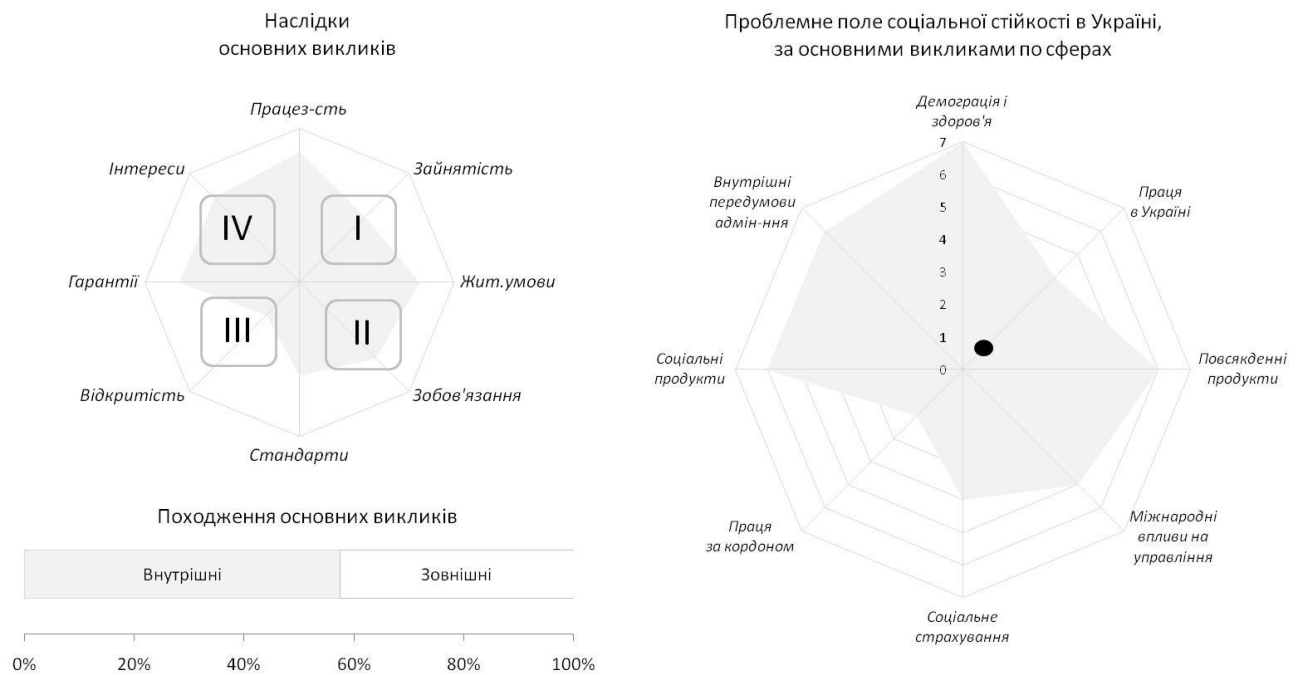
*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.*

**ЗМІСТ**

ЗМІСТ .....	3
РЕЗЮМЕ .....	4
ВСТУП.....	6
1.ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВПЛИВИ НА СОЦІАЛЬНУ СТІЙКІСТЬ .....	7
1.1.Міжнародні виклики для управління у соціальній сфері.....	7
1.2.Внутрішні передумови формування соціальної політики.....	9
2.ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН .....	13
2.1.Трудова міграція за кордон .....	13
2.2.Виклики ринку праці у країні .....	14
3.СПРОМОЖНОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ.....	17
3.1.Суперечності соціального страхування .....	17
3.2.Незбалансованість демографічного розвитку .....	19
4.СПОЖИВАННЯ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОДУКТІВ .....	23
4.1.Наслідки надання загального соціального захисту .....	23
4.2.Накопичення ускладнень зі споживання соціально значущих продуктів .....	26
ВИСНОВКИ .....	31

## РЕЗЮМЕ

Соціальна стійкість в Україні залежить від політики держави, що реалізується у площині створення комфортних умов проживання громадян, вибудовування системи попередження втрати працездатності або її зниження унаслідок різних причин, і оптимізації формальних та не формальних податків на працю населення. Ці напрямки, і баланс між ними, – пріоритет для соціальних ініціатив. Власне метою сукупності ініціатив має бути трансформація поточного стану перебування громадян у перманентних стресових умовах життєдіяльності у нове середовище комфортного проживання і праці. Рух до соціальної справедливості в Україні.



### *Виклики соціальної стійкості України*

Досягнення тривалої стійкості неможливе без цілісного врахування і інших не менш значимих площин соціального розвитку. Впливів, що виникають унаслідок: порушених інструментів балансування інтересів соціальних груп (страт) та різних форм їх субсидування або заохочення активності; невиправданих соціальних прав, стандартів та гарантій; і надмірної диспропорції соціального середовища України та країн сусідів.

Водночас нагальні відповіді на посталі перед державою соціальні (і пов'язані) виклики перебувають переважно у сфері внутрішньої галузевої політики щодо забезпечення належної охорони здоров'я, формування умов набуття комфортного і доступного житла у містах країни, і перегляду чинних адміністративних практик управління у соціальній сфері на користь ринкових інструментів трансформації соціального середовища.

За результатами авторських досліджень встановлено виклики, у розрізі: політико-адміністративних впливів на соціальну стійкість; особливостей реалізації трудових відносин довкола України; спроможностей соціального забезпечення населення країни; споживання соціально значущих продуктів (товарів та послуг). У середовищі українських сімей (домогосподарств) виділяються ряд викликів.

У зовнішньому – до першої категорії належать такі – як: планування сталого розвитку; міжнародні соціальні зобов'язання уряду; трансформація взаємодії між державами і суспільствами; поширення нових технологій в управлінні; наслідки агресії російської федерації проти України. До другої: глобалізація ринку праці; суперечливе регулювання трудової міграції з України. До третьої: адміністративні соціальні стандарти; невиконання прожитковим мінімумом функції соціального стандарту; незахищеність осіб з обмеженими можливостями; відсутність належної компенсації (пенсійної) втрати працездатності. І, до четвертої: трансформація професійної освіти; низькі рівень та якість працевлаштування молоді; державне субсидування споживання; енергетична бідність в українському суспільстві і перехресне субсидування; недоступність якісної освіти для дітей з сільської місцевості; деформація споживання культурних продуктів.

У внутрішньому середовищі. До першої: не репрезентативний профспілковий рух; некомпетентність управлінців і формальність їх кваліфікаційної підготовки; децентралізація соціальної інфраструктури і представницьких мереж громадян; складні і суперечливі адміністративні процедури; заохочення органами влади та/або державними підприємствами на ринках соціально значимих продуктів не конкурентної поведінки; невизначеність речових прав власності у країні. До другої: податкова диференціація доходів населення; нееластичність робочої сили; атипова (тіньова) зайнятість; ускладнений рух населення у середині країни. До третьої: старіння населення та демографічна криза; розрізненні процедури формування демографічного і трудових ресурсного балансу; несприятливі умови для поєднання батьківства з виконанням професійних обов'язків; гендерна нерівність; не цілісна система попередження захворювань; єдине джерело фінансування охорони здоров'я; відсутність системи паліативної допомоги. І, до четвертої: модернізація багатоквартирного житлового фонду; зношеність житлово-комунальної інфраструктури; децентралізація (автономізація) генерації електроенергії і тепла; нехтування раціональним поводженням з твердими побутовими відходами; складні поточні нормативи перепланування і переобладнання будинків, житла та житлових приміщень; брак інформації (супроводу) і вибіркова державна допомога.

## ВСТУП

Динаміка розвитку суспільства постійно перебуває під різними зовнішніми і внутрішніми впливами. Впливи формують різноманітні виклики і для суспільства, і для держави. Не кожен виклик стає загрозою, що здатна зрушити існуючу суспільну стійкість. Визначальними постають основні виклики, ігнорування яких за появи та розгортання непередбачуваних обставин генерує соціальні загрози у сфері національної безпеки і суспільної стійкості України.

Соціальні загрози не виникають без наявності певних проблем на основі низки суспільних суперечностей та/або конфліктних ситуацій на соціальному ґрунті. Тому завчасне виявлення ключових викликів, реагування на потенційні загрози, що вони здатні генерувати, у соціальній сфері надає передбачуваності і зрозумілості поведінки суспільства для уряду, а також соціальних страт і груп, що його складають. Уряд набуває спроможності швидкого вироблення адекватної ситуації соціальної політики.

Формулювання ключових викликів суспільній стійкості набуває непересічної актуальності у сучасному українському суспільстві в контексті надання задовільної динаміки та перспективного вектору розвитку соціальної політики України.

Відтак ми звертаємось до методів декомпозиції, дедукції, аналізу (і синтезу) та узагальнення, у т. ч. графічного методу, в наукових дослідженнях. Вони визначили черговість проведення нашого науково-аналітичного пошуку та простір розвідки.

По-перше, ми розділили цілісну соціальну сферу на чотири основні площини:

1. політико-адміністративну, що визначає обмеження для соціальної політики;
2. виникнення трудових відносин як бази для формування доходів населення;
3. соціальної інфраструктури у розумінні рівномірного і рівнозначного доступу громадян до суспільних благ (розподілу доходів та витрат громадян);
4. задоволення первинних потреб у розрізі витрат сімей для попередження явища бідності (сукупний попит на продукти, база витрат населення).

Кожну площину ми розглянули під кутом її зовнішнього і внутрішнього вияву для пересічної української сім'ї.

По-друге, – погодились, що основні виклики у різних виявах доречно формулювати за результатами окремих наукових досліджень з огляду на різні підходи та інструменти притаманні конкретній площині. При цьому, кількість виявлених і сформульованих викликів для окремих досліджень не обмежувалася. Дослідник самостійно оцінював значущість кожного виклику.

І, по-третє, – синтез і узагальнення здійснили на основі графічного методу шляхом побудови «рози вітрів» за встановленими площинами і виявами, зважаючи на різну природу і, водночас, пов'язаність викликів між собою. Зокрема це дозволило нам усунути складність їх прямого порівняння між собою як якісно відмінних категорій та вибудувати повномірний проблемний соціальний простір. Так – узагальнили і конкретизували ключовий вектор соціальної політики. Отже.

## 1. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВПЛИВИ НА СОЦІАЛЬНУ СТІЙКІСТЬ

### 1.1. Міжнародні виклики для управління у соціальній сфері

1. *Планування сталого розвитку.* Загострення міжнародних соціальних і екологічних проблем у світі спонукали міжнародну спільноту до пошуку економічних, а також інших шляхів, спільного подолання крайньої бідності та загострення нерівномірного розвитку країн. Відтак на рівні ООН просувається ініціатива «Цілей розвитку тисячоліття до 2015 року» (2000) і наступних «Цілей сталого розвитку до 2030» (2015), що ґрунтуються на «Декларації тисячоліття ООН» (2000).

Україна учасник ініціативи та робить спроби досягти визначених цілей. Так, з огляду на національні особливості розвитку, органи державної влади і низка громадських організацій просувають сімнадцять цілей сталого розвитку для України до 2030 року. Також ініціативу підтримує Президент України. Цілі мають проблемний характер.

Основним комплексним механізмом з реалізації спільних зусиль вбачається побудова «*good governance*», що передбачає запровадження стратегічного планування та управління розвитку. У більшості випадків мова йде про широке використання у практиці планування соціально-економічного розвитку середньострокового бюджетного планування (*medium term budgetary framework*). Практику поширює МВФ.

У ЄС – реалізується як Програма стабільності та зближення (*Stability and convergence programmes, 1996 i 2009*). Вона полягає у складанні плану бюджету держав на декілька років уперед з урахуванням низки цільових індикаторів та прогнозу економічного розвитку країни на основі наявних ресурсів та/або їх заощадженні у майбутньому. Спроби запровадити такий механізм в Україні здійснювалися декілька разів поспіль з 2001 року, проте до цього часу вони не досягли бажаного успіху. Чергова спроба анонсована урядом на 2020-2023 роки.

2. *Міжнародні соціальні зобов'язання уряду.* У більшості держав функціонування моделей соціального захисту відбувається почасти інерційно під впливом моделей провідних держав світу. У Європі до такої моделі належить конструкт закладений у Європейській соціальній хартії Ради Європи (1961, уточнена 1996) і Соціальній хартії ЄС (1989, уточнена 1991). Україна з 2006 року декларує прагнення досягти визначених стандартів соціальних прав першої і сподівається відповідати нормам другої у випадку приєднання до ЄС. Зокрема – ратифікувала Соціальну хартію із застереженнями та є повноправним учасником низки попередніх (до 1961) конвенцій ООН про дотримання прав працюючих. Окремо, у Угоді про асоціацію України і ЄС, Україна зобов'язується координувати свою соціальну політику з політикою ЄС (Глава 6, 21-25).

У цілому, до основних міжнародних зобов'язань України у соціальній сфері належить задоволення 31-го права людини і громадянина у соціально-економічній сфері, визначені Соціальною хартією. Переважно у сфері праці. Вона значно розширює межі і деталізує низку положень Конституції України у соціальній сфері (ст.ст. 24-26, 33, 43, 45-53). Хартії вважаються моделлю побудови європейської соціалістичної спільноти.

Натомість механізму досягнення високих соціальних вимог ні хартії Європи, ні чинні щодо їх реалізації в Україні закони не пропонують, а лише відсилають до необхідного високого рівня економічного розвитку та бюджетних видатків на потреби

соціальної сфери. Жоден установчий документ чи норми не вказує на шляхи задоволення високих соціальних вимог та прав, що вони передбачають.

Сформовано дилему для уряду щодо параметрів встановлення справедливого балансу між європейськими соціалістичними стандартами і спроможностями української економіки, її потребами для генерування економічного зростання.

3. *Трансформація взаємодії між державами і суспільствами.* Попередня світова структурна фінансово-економічна криза (2007-2009) актуалізувала перед провідними державами нові виклики для власного розвитку. Причини, а також часто і наслідки, кризи вважаються не подоланими. Світ з 2017 року перебуває в очікуванні наступної кризи та/або другої хвилі спрацювання структурних дисбалансів у світовій економіці. Наслідки від якої оглядачі подекуди очікують у формі нової «Великої депресії» або затяжної стагнації економік провідних держав світу. Це провокує наростання гостроти конкуренції (у т. ч. конфліктів) між державами та вимог до перегляду усталених «правил гри» на міжнародній арені.

Управлінські проблеми у контексті світової взаємодії держав в ООН, СОТ та інших міжнародних організаціях консервуються, що провокує прискорене накопичення ринкових вад та хибних управлінських рішень і міжнародною спільнотою і урядами провідних держав. Натомість затяжний посткризовий період загострює нерівність у суспільствах. Поведінка населення вразлива до спотворення різними маніпуляціями.

У таких умовах, відкритість суспільств, у т. ч. за рахунок інструментів соціальних мереж, Інтернету та медіа масштабує маніпуляції. Громадяни не усвідомлюють власні дійсні потреби та інтереси, і, відтак, не адекватно формулюють запити до своїх урядів. Населення стає рефлексивним на основі пасивного досвіду минулого і втрачає здатність до раціональних рішень більше ніж коли-небудь до цього часу.

Суспільства і уряди країн дезорієнтовані. Набуває широкого поширення популізм в управлінні. Виникають хибні уявлення про майбутнє та орієнтири строкового розвитку на угоду поточній кон'юнктурі, а також простим рішенням і інтересам.

4. *Нові технології в управлінні.* Динамічний розвиток електронних систем і мереж прискорює генерування різнопланової інформації та інформаційного «сміття». Масштаб даних значно перевершує фізичні спроможності службовців та управлінців до їх лінійної обробки. Наприклад, у світі кожного року кількість інформації на одну людину зростає на 28-30 %. На цей час, кожен споживає у 5 р. більше інформації ніж 20 років тому. Виникає і постійно підтримується загрозна інформаційна асиметрія в управлінському та соціально-економічних середовищі. Урядовці фізично не розуміють природу процесів, що відбуваються у власних суспільствах і економіках.

Виникає явище неспроможності держави та розгортається соціальне напруження. Відтак запровадження будь-яких реформ лише додає невизначеності та сприяє безвідповідальному ставленню управлінців до роботи. У цьому контексті якість управління стає залежною від здатності органами державної влади здобувати повноту інформації шляхом застосовування систем і алгоритмів обробки т. зв. «великих даних» для різних соціальних підсистем, ринків, галузей тощо. Зокрема мати належний рівень аналітичних навичок і умінь до фахового опрацювання нової інформації та її використання у процесі формування і реалізації державної політики.



Також зростає роль швидкості обміну інформацією між органами державної влади і координації їх зусиль. Тобто зі швидкістю генерування інформації у світі, де конкуренція між націями лише зростає, потреба у застосуванні низки новітніх соціальних і управлінських технологій стає життєво важливою. Як правило, технології обробки «великих даних» пов'язані із захистом даних, повсюдного обліку, правами власності, аналітичними системами та технологіями (підходами) до управління і навчання управлінців.

На сьогодні, фізичні та організаційні можливості державних службовців та управлінців в Україні обмежені традиційними підходами і інструментами формування аналітичних даних, управлінськими практиками і діями з «минулого».

*5. Агресія Російської Федерації проти України (звертаємо увагу, що узагальнення наведені без врахування наслідків повномасштабного вторгнення, що триває. Дані до 2022 року).* Росія розв'язала війну проти України на території Донецької і Луганської областей та анексувала АР Крим. Регіони різні за соціальними наслідками. Основний вплив чинять три наслідки агресії: вилучення частини трудових ресурсів; значний масштаб переміщених осіб; і перебування вразливих страт суспільства в окупації.

Вилученими з української економіки є працюючі в АРК (до 274 тис. працездатних громадян) і в ОРДЛО (до 500 тис.), а також нелегальних мігрантів до Росії з окупованих територій (оціночно, не менше 200 тис.). Поява явища внутрішньо переміщених осіб (800 тис. – 1,5 млн осіб, за різними оцінками) і не облікованих мігрантів – до 1 млн. осіб у РФ. Водночас на окупованій території Донецької і Луганської областей залишається понад 2,2 млн осіб вразливих категорій осіб (пенсіонери, діти, непрацюючі жінки).

У першу чергу, гострою залишається ситуація довкола внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на вільній території України і потребують захисту держави у своїх правах. За даними УВКБ ООН, Україна займає дев'яте місце у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб (до 3,5 % населення країни). Натомість шість років поспіль заходи інтеграції (підтримки) громадян у скрутних обставинах залишаються недовіреними або малодієвими щодо задоволення первинних потреб та/або повернення громадянам втраченого добробуту у нових місцевостях.

Проблеми: брак житла; часто складність реінтеграція на ринку праці; ускладнення верифікації при отриманні поточних соціальних виплат. Тимчасово переміщені особи обмежені у розпоряджанні власністю на окупованих територіях, що перетворює їх на заручників обставин у нових місцевостях. Шостий рік поспіль 28 % відчують брак житла (складність оплати оренди) і 18 % – труднощі з оплатою комунальних платежів. Витрати на оренду житла підвищують вимоги ВПО до рівня оплати праці, тому вони (понад 54 %) вказують на низьку заробітну плату та брак вакансій взагалі (51 %).

Жодна ініціатива держави на цей час не досягла соціального результату у цій сфері, у т. ч. незрозумілими залишаються дії у випадку повернення територій.

## **1.2. Внутрішні передумови формування соціальної політики**

*1. Не репрезентативний профспілковий рух.* Основу зворотного зв'язку держави із соціально-економічним середовищем та його здатності до саморегулювання у сучасних суспільствах становить діяльність професійних спілок громадян (платників податків). Саме на професійні спілки покладена місія соціального діалогу як структур здатних

оперативно реагувати і попереджувати появу проявів нехтування прав працюючих і, відтак, підтримувати належний рівень людського (трудоресурсного) потенціалу країни.

В Україні за формальними ознаками функціонує розгалужена мережа професійних спілок. До профспілкових організацій залучено до 44 % зайнятого населення. Зокрема найбільше професійне об'єднання – Федерація профспілок України, охоплює майже 83 % учасників руху. Вона складається з понад 40 всеукраїнських спілок і 24 територіальних об'єднань організацій профспілок. ФПУ – це понад 50 тис. первинних профспілкових організацій. Однак рівень довіри серед громадян до таких об'єднань залишається низьким.

Фактично лише кожен другий учасник профспілкового руху довіряє чи самостійно підтримує діяльність профспілки. Довіряє – за різними оцінками, 15,7 – 23,1 % серед усіх громадян. Чисельність, якість та активність руху скорочується. При цьому, потреба у самоорганізації працюючих зберігається. До 50 % підприємств не мають і не прагнуть до використання колективних договорів, навіть ті (до половини від згаданих) де формально функціонує профспілкова організація.

Також у процесі динамічної трансформації ринку праці в Україні та її економіки виникають не типові форми зайнятості, у т. ч. неформальна зайнятість. Значна частина працюючих залишається поза громадською діяльністю і перебуває у зоні ризику втрати власної професійної компетенції від не залежних від неї обставин та/або зазнати не конкурентного чи іншого тиску щодо належної оплати праці та інших соціальних прав.

Соціальний зворотний зв'язок у суспільстві залишається одностороннім та безадресним, що провокує загострення конфронтації у середовищі працюючих до роботодавців та/або держави, формується соціальне напруження.

*2. Некомпетентність управлінців і формальність їх кваліфікаційної підготовки.* Успішність цілеспрямованих реформ і управління загалом, їх ефективність залежить від здатності державних службовців застосовувати нові практики управління за обмежених державних ресурсів. Водночас, перша масштабна кадрова реформа (реформа державної служби), виявила гострий брак кваліфікованих управлінців. У першу чергу, для керівних посад за існування доволі розгалуженої мережі підготовки в Україні.

У процесі кадрових реформ 2017-2018 рр. і нині – посади категорії «А» заміщуються уперше на 2/3 складу при конкурсах до 6 осіб на місце. Натомість пошук антикризових менеджерів та експертів (фахівці з питань реформ), фактично, зазнав повної невдачі. При конкурсі 26,7 осіб/посаду та сприянні європейських партнерів вчасно було заповнено ледь більше 21 % (або 77 посад) від первинної необхідності. Якість поточних призначень викликає сумніви.

Водночас управлінців вищої і середньої (у т. ч. експертів з реформ) ланки в Україні кожного року за державний кошт у середньому випускається до 1,5 тис осіб і 59 тис службовців проходять перепідготовку. Витрати на кожного випускника майже співставні з такими ж витратами у розвинутих державах.

Сукупність посадових осіб, які відповідальні за розвиток соціальної сфери, а також посадові особи із суміжних сфер, з огляду на характер реформ, відчувають помітний брак кваліфікації з вирішення складних і багаторівневих управлінських проблем. Це зводить на нівець уявлення і потуги щодо розвитку соціальної сфери як цілісної системи соціального захисту, галузева управлінська система відтворює попередні практики.

Сучасні функціональні підходи, а також багатofакторність розвитку, нехтується

або обмежується формальними деклараціями (програмами, стратегіями) дій, що не мають жодного прикладного вияву. Унаслідок цього падає якість управління на середньому і вищому управлінських рівнях, надається перевага «ручному управлінню» та втрачається мотивованість до змін серед залучених осіб, функціонування держави спотворюється.

*3. Децентралізація соціальної інфраструктури і представницьких мереж громадян.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні та різнорівневі процеси децентралізації повноважень сприяє появі і формуванню нових повноцінних суб'єктів регуляторних дій та розподілу бюджетних (у т. ч. місцевих) ресурсів. Тобто трансформується система прийняття рішень і відповідальності у державі між органами державної влади і місцевого самоврядування. Створюються передумови для напівавтономного існування спроможних територіальних громад.

Поява повноцінних громад, їх асоціацій, нових політичних обставин і фігур на локальному рівні, а також місцевих монополістів (фермерів, підприємств та наближених до місцевої влади осіб) загострює конкуренцію між ними та вимагатиме коригування підходів до розвитку національних політичних і господарських механізмів і систем. У першу чергу, мова йде про наслідки розподілу інфраструктури (місцевої власності) та відповідальності за неї на локальному рівні. Визначальне місце посідає належність соціальної інфраструктури.

Прагнення до заощадження ресурсів на національному і місцевому рівні у нових умовах спроможне якщо не зруйнувати, то істотно змінити мережу соціальних об'єктів та якість послуг, що вони надають. Наприклад, з одного боку, не поодинокими на цей час є випадки, органів місцевої влади затягування аж до відмови від процесу отримання відповідальності за наявні соціальні об'єкти (школи, лікарні і т.д.). З другого, – держава не проводить системної трансформації соціальної інфраструктури, що часто лише загострює бюджетні дисбаланси на місцях.

Також формування різних за спроможністю і масштабом громад подекуди порушує паретит між ними щодо наявних представницьких мереж профоб'єднань громадян, спілок роботодавців і повновладності місцевих органів влади на території громади. Порушується система балансування у прийнятті рішень з соціально-економічного розвитку територій.

Натомість держава продовжує інерційну та вибірккову політику реформ.

*4. Складні і суперечливі адміністративні процедури.* Реалізації державної політики у соціальній сфері для службовця і пересічного громадянина подекуди залишаються не однозначною через переважання різних і розпорошених нормативно-правових актів, що у сукупності характеризуються відсутністю систематизованості (не кодифіковані), переважанням різного роду преференційних норм та винятків щодо окремих категорій громадян, окремої діяльності тощо. Нормативно-правове поле перебуває у незавершеному стані.

У різних площинах соціальні питання регулюються понад 204 законами, у т. ч. 37 основними для окремих сфер (охорони здоров'я, освіти, культури, міграції і т.д.). І це без урахування низки втілених міжнародних угод і нормативно-правових актів відомчого змісту. До вироблення, регулювання і реалізації державної соціальної політики залучено 6 основних міністерств, понад 16 ЦОВВ, у т. ч. спеціальних, і окремі напівдержавні фонди,

а також різні відомчі підприємства і установи і з цілком зрозумілою соціальною функцією, і з, подекуди, сумнівними підставами для функціонування у державному секторі.

Фактично, непрозорість управлінського ланцюга провокує нове нагромадження додаткових регуляторних актів та/або необхідність схвалення найдрібніших значимих рішень шляхом генерування «вузьких» законодавчих норм. Це, відповідно, ускладнює гнучкість реалізації елементарних управлінських дій. Адміністративна система втрачає внутрішні механізми координації і виконавської дисципліни.

Відзначається брак інституційної культури та уявлення про цілісність управління у соціальній сфері. Сукупність бюрократичного апарату і пов'язаних з ним структур мають інерційну природу, залишаються спадкоємцями організму «радянської» системи у нових (інших) умовах функціонування суспільства.

Відтак генерують обтяження для економіки і недовіру громадян до більшості «соціальних» установ. Управлінці скоріше реагують на зовнішні політичні маніпуляції, ніж спрямовані на досягнення соціального ефекту політики.

*5. Заохочення не конкурентної поведінки органами влади та/або державними підприємствами на ринках соціально значимих продуктів.* Реалізація державної політики і адміністративної діяльності позбавлена реальної публічності щодо схвалення тих чи інших рішень господарського характеру, зокрема щодо діяльності підприємств у соціальній сфері чи проведенні значних державних закупівель. Органи державної влади та провідні компанії відверто зловживають своїм становищем у економічній системі країни.

Як правило, серед зафіксованих порушень у сфері захисту конкуренції понад 40 % випадків відноситься до дій монополій чи олігополій, ще понад 20 % – на рахунок органів державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, у 2018 році Антимонопольним комітетом України було зафіксовано зростання скарг на 37 % щодо здійснення публічних закупівель (усього скарг – на суму 143 млрд грн.).

Органи державної влади у цьому контексті схиляють економічних агентів до неконкурентної поведінки, створюють умови для неї чи її легітимізують (понад 50 % випадків порушення антимонопольного законодавства) та/або закріплюють спотворену конкуренцію (понад 20 %). При цьому, до 90 % усіх випадків недобросовісної конкуренції вибудовується на поширенні недостовірної інформації про конкурентні товари на певному ринку для споживачів. Зокрема на ринку ліків для соціально вразливих громадян.

Така ситуація провокує вибіркове субсидування; неоднозначність пільгових режимів підтримки окремих надавачів соціальних продуктів чи категорій громадян; порушення режиму виправданого тарифного регулювання цін на енергетичні продукти, послуги ЖКГ і т. д.; та появу вибіркової дискримінації.

Виникає дилема між застосуванням різних форм підтримання адміністративного регулювання цін на окремі товари і послуги і поширення проявів корупції від не цінової конкуренції у соціально вразливих сегментах внутрішнього ринку України.

*6. Невизначеність речових прав власності у країні.* Вади приватизації державних підприємств та відсутність належного обліку прав власності формує стан невизначеності щодо об'єкту управління та/або регулювання. Це спотворює комерційні зв'язки на ринку та засоби регулювання у адміністративному апараті, що почасти робить безглуздими дії управлінців з метою регуляторного впливу на будь-які процеси в економічній та

соціальної сфері. Наприклад, достеменно не відомо структуру власності на ринку житла, наявності вільних житлових площ у форматі соціального житла тощо.

Також дії дозвільного характеру, ліцензування, сертифікація та різноманітної оцінки земель і планування розвитку територій та міського середовища часто зберігають галузевий розподіл щодо одного і того ж об'єкту прав власності (майна зареєстрованого до 2013 р., до запровадження єдиного електронного реєстру). Характерним явищем неузгодженості є встановлення належності об'єктів соціальної інфраструктури та цивільного захисту, соціальних підприємств, у т. ч. з метою їх приватизації чи зміни профілю або способів використання на локальному чи галузевому рівні і т.д.

Цей стан став закономірним наслідком безсистемної та не прозорої зміни форми власності в Україні. Так, за підсумками реформ державного сектору економіки 50,2 % об'єктів державної форми власності приватизовано шляхом значного подрібнення цілісних майнових комплексів. Понад 70 % приватизованих підприємств (їх частин) набули нового власника з використанням позаконкурсних процедур.

Крім того, зберігається висока частка підприємств (юридичних осіб), які мають формальний статус підприємств державної форми власності, що не позбулися цього статусу при фактичній зміні права власності та використовують відповідний статус для отримання переваг на ринку.

Склалася суперечлива ситуація, коли державні підприємства різного профілю (у т.ч. соціального) залишаються в тих сегментах соціально-економічної системи України де немає такої потреби. Питома вага державних підприємств (кількість) складає до 6,3 %, але сукупна виручка і масштаб активів у окремих галузях надмірна. Наприклад, у сільському господарстві до 72 % і 33 %, відповідно. Тоді як позитивний соціальний ефект від діяльності цих компаній (ціни на продукти харчування) не простежується.

## **2. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН**

### ***2.1. Трудова міграція за кордон***

*1. Глобалізація ринку праці.* Процеси глобалізації ринку праці проявляється в частині посилення інтернаціоналізації робочої сили, зменшення бар'єрів її пересування. Це накладає і накладатиме відбиток на національні моделі організації праці та зайнятості. Наслідками глобалізації соціально-трудова відносин є такі: зовнішня трудова міграція; функціонування транснаціональних корпорацій в Україні; прискорення (вільний) руху капіталу не місцевого походження; та подібне.

Ринок праці розвинутих держав Європи впливає на рух робочої сили до Європи, і на розподіл праці у Європі між державами. Відкритість і взаємопроникнення ринків, у першу чергу, в Європі формує нові умови для трансформації соціального середовища в Україні. З одного боку, євроінтеграція спрощує процедурні питання пересування робочої сили, з другого – викликає інституційні зміни ринку праці, змінює структуру ринку.

Наприклад, до 20 % офіційно зареєстрованих українських мігрантів (526,9 тис громадян) мають дозволи на постійне проживання у ЄС. Серед них 64,7 % – це високо кваліфіковані працівники (трудова мігранти) і до 12 % – молодь, яка здобуває освіту на високих кваліфікаційних рівнях. Переважно, громадяни України відають перевагу перебуванню у Польщі (78,5 % від тих, хто має дозвіл на постійне перебування), Чехії (5,1

%) та Угорщині (4,1 %). Перебування громадян за кордоном понад 10 років, правило, веде до втрати зв'язку з Батьківщиною.

Україна в умовах глобалізації та регіональної інтеграції перебуває на межі втрати і умовно «радянських» кваліфікованих кадрів, і високо мотивовану до праці молодь. Це порушує низку питань збалансування міграційної політики у координатах: забезпечення захисту інтересів мігрантів за кордоном, посилення зв'язків з ними та сприяння їх поверненню на Батьківщину; заохочення репатріації закордонних українців; регулювання імміграції в Україну іноземців для заміщення кваліфікованих кадрів і молоді.

2. *Суперечливе регулювання трудової міграції з України.* Трудова міграція з України попри свою масовість (за різними оцінками, до неї залучені 7 % населення) та значний економічний вплив (лише грошові перекази заробітчан складають понад 10 % ВВП) позбавлена цілеспрямованої політики з координації міграційних потоків і процесів, що з ними пов'язані. Інші складові міграційної політики реалізуються розпорошено.

Цілісна координація міграційної політики між уповноваженими органами державної влади відсутня. На сьогодні, повноваження у цій сфері реалізовує шість органів державної влади за участі органів місцевого самоврядування. Проте рівень розподілу повноважень і навантаження між виконавцями не пропорційні, незважаючи на чинну Стратегію державної міграційної політики до 2025 року.

Наприклад, провідний орган – Державна міграційна служба України, переважно займається наданням реєстраційних послуг громадянам України з оформлення внутрішніх та зовнішніх паспортів. Основні повноваження у сфері регулювання трудової міграції залишається за Міністерством соціальної політики України (з другої половини 2019 р. – за Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства), тобто відомством, що виконує широкий спектр вкрай важливих завдань у основній сфері регулювання, де питання трудової міграції не є ані профільними, ані, тим більше, пріоритетними.

Це негативно впливає на якість управлінських рішень і здатність підтримувати належний рівень трудових ресурсного потенціалу в умовах вільного руху робочої сили з України. Зростає необхідність зміцнення інституційної спроможності через розроблення механізму координації державної міграційної політики на національному рівні, оскільки ДМС власними ресурсами складно забезпечити координацію такого роду.

## **2.2. Виклики ринку праці у країні**

1. *Податкова диференціація доходів населення.* У суспільствах, де існує значна нерівномірність розподілу доходів серед населення, податкова система виконує чи не ключову соціальну функцію стимулювання появи стійкого середнього класу. Основний інструмент – податок з доходів фізичних осіб. В українському суспільстві загальна диференціація доходів не критична, проте її особливості (доля малозабезпечених громадян та тих, хто перманентно перебуває біля межі малозабезпеченості, разом складає близько половини населення) свідчать про значні вади системи оподаткування доходів громадян. Тобто інструменти податкового регулювання застосовується не належним чином. Подекуди, це прокує виникнення явища бідності серед працюючого населення.

Працююче населення в Україні залишається бідним: 27,3 % членів сімей працюючих громадян живуть на дохід, нижчий мінімальної заробітної плати у економіці (або

фактичного прожиткового мінімуму). При цьому, за самооцінкою українських домогосподарств, до бідних відносили себе майже 71 %, у т. ч. понад 60 % декларують обтяження від сплати комунальних платежів і 97 % – відчутність для сімейного бюджету підвищення цін на споживчі товари і послуги.

Фіскальний характер податкової системи загострює соціальні дисбаланси. Основні вади оподаткування доходів: пропорційна шкала ПДФО, що не враховує низької частки дискреційного доходу переважної більшості населення (тягар податків «несуть» бідні); низька соціально-економічна ефективність податкових знижок та податкових соціальних пільг (вибіркові і не автоматичні, потребують складного підтвердження права на них); відсутність оподаткування домогосподарств (сімей).

2. *Нееластичність робочої сили.* Структура розподілу трудових ресурсів з часу розпаду СРСР характеризується значним залученням трудових ресурсів у сировинних секторах економіки та на виробництвах із застарілою технологічною базою. Також відзначається асиметрія українського ринку праці унаслідок жорстких норм трудового законодавства, коли зі зміною ринкової ситуації роботодавець обмежений у можливостях щодо оперування робочою силою. У першу чергу, мова йде про постійних працівників.

Наприклад, український ринок праці характеризується варіативністю інфорсменту трудового законодавства, що безпосередньо впливає на ефективність використання робочої сили. Насамперед, суттєвий рівень жорсткості сприяє та посилює деформалізації трудових відносин на ринку та відповідно знижує рівень його інфорсменту.

Це призводить до слабкої змінності галузевої структури зайнятості та збереження значної частки зайнятих у матеріальному виробництві, яке характеризується досить низьким рівнем продуктивності праці. У регулюванні зайнятості на виробництвах, як правило, вимушені формально підтримувати зайнятість персоналу на основі низької та неповної оплати праці і тривалості робочого часу.

В Україні понад 55 % зайнятих громадян належать до робітників, понад 20 % – до працівників бюджетної сфери, зокрема у секторі загального державного управління і оборони працює понад 5 % зайнятих громадян (до 3 % від населення країни).

Сукупність низької технологічної бази та обмеженість у регулюванні масштабу зайнятості на промислових виробництвах провокує зниження офіційної вартості робочої сили (низькі зарплати) і, відтак, їх проектувати на економіку країни у цілому. Роботодавці не зацікавлені у впровадженні новітніх технологій та ресурсоощадності щодо заміщення не кваліфікованої робочої сили кваліфікованою.

Однак, поточні поступові зміни і розповсюдження технологій у виробничі процеси при одночасній політиці оптимізації і ефективізації використання робочої сили, найбільш ймовірно призведе протягом двох десятиліть до структурних змін зайнятості і відповідно це потребуватиме впровадженню програм перенавчання та перекваліфікації найманих працівників.

3. *Атипова (тіньова) зайнятість.* Досить розповсюдженим явищем на ринку праці є наявність атипових або нестандартних форм зайнятості. За різними оцінками, в Україні до таких форм залучені понад 20 % працюючих. Атипові форми зайнятості виступають або як трансформаційні форми працевлаштування, що виникають для адаптації ринку праці до еволюційних змін на ринку, або у формі неформальної зайнятості

за загострення кризових явищ у економіці (зайнятість у неформальному секторі економіки).

Неформальний сектор – найчастіше амортизатор безробіття, оскільки саме у період економічного спаду він абсорбує певну частину вивільнених працівників з формального сектору. Розширення неформального сектору може бути причиною декваліфікації працівників, втрати професіоналізму, погіршенням умов праці, відповідно, отриманням професійних травм. Виявом атипової зайнятості також є понаднормова.

Другою стороною поширення атипової зайнятості є формальна (фіксована) бідність працюючого населення. Наприклад, в Україні оплата найманої праці залишається не показовою для оцінки добробуту. Питома вага офіційної заробітної плати у доходах населення складає біля 40 %, тоді як в окремих регіонах – ледь сягає 30 %. За таких обставин заробітна плата не відіграє стимуляційної, мотивуючої чи відтворювальної функції. Атипові форми зайнятості набувають привабливості, що закономірно знижує офіційні податкові та інші платежі для підтримання загального суспільного добробуту.

Тривале підтримання та/або розширення атипової зайнятості, що спостерігається в українській економіці, провокує загострення соціальних і бюджетних дисбалансів. Зокрема українське суспільство протягом усіх років від дня здобуття незалежності країни перебуває у тих чи інших стресових умовах незавершеності соціально-економічних перетворень. Це викликає соціальну деморалізованість у суспільстві.

4. *Ускладнений рух населення у середині країни.* Україна має мережу сполучення з автомобільних доріг та залізниці високої щільності, проте якість перевезень залишається сумнівною. Транспортна інфраструктура не розвинута та має значну зношеність, у т. ч. портова і авіаційна. Єдиною інфраструктурою у прийнятному стані є залізниця, що порівнювана з норвезькою, італійською чи австрійською. При цьому, час у дорозі за її використання у регулярних пасажирських перевезеннях у 1,5-2 р. довший від аналогічних маршрутів на порівнюваних магістралях Європи.

У цілому, сучасна транспортна інфраструктури країни характеризується наступним, у критичному стані: 75 % аеропортів; 95 % автомобільних доріг; 85 % пасажирських вагонів залізниці. Авіаційну інфраструктуру використовує до 4 % населення. Водний транспорт завантажений не більше ніж на 3 % від потенціалу. Середній вік автобусів малого (маршрутки) і великого класів складає 10-18 років.

Крім того, існуюча логістична схема сполучення в Україні для пасажирів відтворює «радянську» централізовану модель, коли головними напрямками сполучення є рух між обласними центрами і столицею<sup>1</sup>. Основний рух зосереджено у трикутнику Львів-Київ-Харків, з незначними відхиленням з Києва у напрямку Дніпра і Вінниці, а також Одеси як міста без регіональних призначень (переважно, пасажири їдуть з міста в місто).

Громадяни віддають перевагу придбанню найдешевших зручностей (плацкартні місця) і купують квитки незадовго до відправлення. Тобто рухаються ледь не виключно з необхідності. Подібна ситуація відтворюється і щодо автобусних перевезень і т. д. Наприклад, за даними Фонду «Демократичні ініціативи», за останні 20 років у різних регіонах України побувало лише 47 % громадян, 18 % не виїжджали з міста чи району, а майже 14 % не були за межами області.

<sup>1</sup> Сергій Данилов, Надія Романенко. Про що свідчить пасажиропотік «Укрзалізниці»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://de314v.texty.org.ua/d/uz/articles/dan/>



Відтак відзначається низька мобільність трудових ресурсів у країні та ускладнення їх постійного циркулювання як реверсного руху і в країні, і поза країною. Це сприяє міграції за кордон (тривалому перебуванню за кордоном за потреби і без) та знижує конкуренцію та масштаб ринку праці у середині країни, а також уповільнює продуктивність праці та внутрішнього культурного взаємопроникнення.

### 3. СПРОМОЖНОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ

#### 3.1. Суперечності соціального страхування

1. *Адміністративні соціальні стандарти.* Соціальні стандарти і гарантії в Україні встановлюються за допомогою розрахункових величин, що визначаються за використання підходу необхідного споживання. Тобто держава оцінює за розрахунковими цінами мінімальну вартість продуктів, споживання яких дозволяє громадянину різної вікової групи підтримувати достатній для життєдіяльності рівень забезпечення. Крім того, часто це супроводжується використанням застарілих норм споживання на одну особу товарів і послуг мінімального споживчого кошику. Відтворюється «радянська» адміністративна практика розподілу соціального блага за мінімальними потребами.

Натомість у ринкових соціальних господарствах, як правило, при встановленні соціальних стандартів і, відтак, гарантій використовують підхід достатнього споживання. Тобто мова йде не про мінімальний набір продуктів, а певні індикативні величини (спроможності людини), що свідчать про здатність підтримувати прийнятний у суспільстві стиль життя. Так відбувається попередження виникнення у індивіда соціального відчуження та гострого соціального невдоволення та/або деморалізованості з наступним уникненням активної соціальної діяльності, у т. ч. економічної (праці).

Наприклад, у ЄС до індикативних величин належить, здатність громадянина дозволити собі: 1) своєчасно сплачувати орендну плату / іпотеку або комунальні послуги; 2) адекватно обслуговувати житло (тепло та інше); 3) зіткнутися з непередбаченими витратами; 4) їсти м'ясо, рибу або протеїновий еквівалент кожен другий день; 5) поїхати на тиждень у відпустку чи на свята далеко від дому; 6) купити автомобіль; 7) купити пральну машину; 8) купити кольоровий телевізор; 9) купити телефон (у т. ч. мобільний).

В Україні стандарти не залежать від ринкових процесів (купівельної здатності), тому часто непрацездатні люди безповоротно перебувають у стані бідності. Показовим є стан літніх людей. Перехід громадян у пенсійний і передпенсійний стан за віком (до 28 % населення<sup>2</sup>) стрімко скорочує їх добробут після втрати місця праці. У середньому, у 2-3 р. Середні нараховані пенсії на понад 20 % нижчі від міжнародних показників заміщення (співвідношення пенсії до зарплати у економіці) і у 1,6 р. від мінімальної зарплати. Понад 52 % пенсіонерів отримують виплати на 30 % нижче прожиткового мінімуму. Виникає явище широких малозабезпечених страт суспільства.

Українські соціальні стандарти, по факту, не стимулюють громадян до активної праці у активному працездатному віці та вилучають громадян з економіки з втратою працездатності. Виникає внутрішнє соціальне напруження у суспільстві. Значна частина суспільства почувається відчужено та/або у постійній депресії.

<sup>2</sup>Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf>

2. *Невиконання прожитковим мінімумом функції соціального стандарту.* За оцінками Міжнародної організації праці, найбільш негативним наслідком з 2014 р. в Україні для вразливих верств населення стало замороження розміру прожиткового мінімуму (разом з розмірами, усіх прив'язаних до нього соціальних виплат). Це негативним чином позначилося на добробуті домогосподарств і призвело до збільшення нерівності доходів. В особливо вразливому становищі опинилися представники найбільш вразливих верств населення, особливо домогосподарств, значну частину доходів яких складають соціальні трансферти.

Прожитковий мінімум нівелюється при оцінці бідності в країні. У практиці складання бюджету використовується т. зв. показник «гарантований мінімум», що є довільним рівнем забезпечення встановленого законом про Державний бюджет прожиткового мінімуму. Відтак, існуюча система соціального захисту не виконує свою основну функцію – захисту від бідності. Натомість формується середовище злиденності.

Також зростає актуальність запровадження на національному рівні мінімальних рівнів соціального захисту (Social Protection Floor), що забезпечують охоплення усіх вразливих категорій населення державною підтримкою. При цьому сфера застосування прожиткового мінімуму не скасовується, а звужується до найбільш вразливих категорій громадян: діти, які потребують піклування; працездатні громадяни у складних тимчасових обставинах; інваліди.

3. *Незахищеність осіб з обмеженими можливостями.* Рівноцінний доступ громадян до простору з підтримання життєдіяльності людини часто є визначальним у встановленні рівня бідності населення. В Україні до категорії бідних громадян часто потрапляють особи з обмеженими можливостями (понад 6,3 % населення, у т.ч. діти). Вони потерпають і від вад соціального забезпечення у країні (зокрема середній розмір пенсії за інвалідністю в Україні у 1,6 р. поступається прожитковому мінімуму), і від гострого просторового дискомфорту.

Актуальними для людей з обмеженими можливостями залишаються: проблема доступності транспортної, вуличної та соціальної інфраструктури; інформаційного забезпечення; розбудови та розвитку інклюзивного освітнього середовища; реалізації права на працю, оскільки роботодавці повинні створити належні умови праці, адаптувати відповідним чином вже існуючі виробничі потужності та робочі місця (це пов'язано з певними витратами, яких вони і намагаються уникнути). Крім того, контроль за реалізацією встановлених на нормативно-правовому рівні механізмами залучення в трудову сферу осіб з обмеженими можливостями не врегульовано.

Один із проблемних аспектів дотримання прав людей з інвалідністю залишається фінансування заходів, спрямованих на реалізацію прав людей з інвалідністю на соціальне, матеріальне, медичне, санаторно-курортне забезпечення.

4. *Відсутність належної компенсації (пенсійної) втрати працездатності.* Існуюча в Україні солідарна система пенсійного забезпечення (далі – I рівень) не досягає навіть мінімальних рівнів показника заміщення доходів працівника від втрати працездатності. Незалежно від успіху пенсійної реформи, що запроваджується в Україні (з 2013 р.), її накопичувальний компонент (II і III рівень) у поточній формі залишається сумнівним у своїй ефективності.

Розрив між доходами працюючих громадян та пенсіонерів постійно зростає, громадяни ухиляються від участі у розбудові I рівня пенсійного забезпечення. Натомість обов'язкова накопичувальна складова (II рівень, планується), за дослідженнями МОП у 2018 р., не спрацювала у подібних до України держава за минулі 30 років. Добровільна і професійна складова (III рівень), за оцінкою USAID, в Україні виявилася невдалим експериментом, зокрема професійна досі не має структурних параметрів і дієвих механізмів упровадження.

Між тим, наявність накопичувальної складової є необхідною умовою подолання страху громадян виходу на пенсію (складова психологічної бідності) та додатковим інвестиційним джерелом для надання стійкості українській економіці. Серед існуючих пенсійних практик альтернативною згаданим накопичувальним складовим пенсійної системи є використання індивідуальних пенсійних рахунків (досвід США, Австралії).

### ***3.2.Незбалансованість демографічного розвитку***

*1. Старіння населення та демографічна криза.* Сучасна демографічна динаміка у світі свідчить про стрімке старіння населення планети, у першу чергу, в індустріальних і постіндустріальних країнах. За прогнозами Всесвітньої організації охорони здоров'я, до 2050 року кількість населення віком понад 60 років подвоїться. Майже кожен четвертий мешканець Землі перебуватиме у не працездатному віці або у віці обмеженої працездатності. Кількість таких людей лише зростатиме. Зокрема у державах-сусідах України.

У світі формуються нові соціально-економічні умови, що безпосередньо впливають динаміку розвитку суспільств. Мова йде про розширене споживання, появу нових галузей для задоволення потреб літніх людей, зростання попиту на високо кваліфіковану молодь у різних сферах економіки. Водночас зростають ризики поширення у світі явища бідності, коли люди з низькими доходами (як правило, похилого віку у країнах, що розвиваються) втрачатимуть доступ до мінімально необхідного споживання.

Навантаження на системи соціального захисту у розвинутих країнах динамічно зростатиме. У цьому контексті, подібна ситуація відзначатиметься і в Україні, що формує подвійний тиск на українську систему – зростання кількості літніх не працездатних людей і стрімкий попит у світі, у країнах-сусідах на молодь, у т. ч. українську.

На сьогодні, за віковою структурою доросле населення України складає понад 80 % громадян, серед них до 35 % перебувають на пенсійному забезпеченні (за віком, вислугою тощо). Громадяни віком від 18 до 49 років складають 45,0 % від усього населення.

Молодь – до 37 % (особи віком від 14 до 35 років). Як правило, ці громадяни лише розпочинають працювати чи навчаються. Однак симптоматичною є тенденція згортання відтворення населення. Серед домогосподарств країни переважають сім'ї у складі однієї (понад 22 % від усіх домогосподарств) та двох осіб (до 31 %). До 62,1 % сімей не мають дітей (з урахуванням літніх родин).

Гострими постають ризики виникнення демографічної кризи в Україні унаслідок прискорення згортання динаміки відтворення та заміщення населення – депопуляції країни, у першу чергу, у сільській місцевості. Наприклад, для того, щоб чисельність населення не скорочувалась за рахунок природного чинника, треба, щоб у 10 жінок було 22-23 дитини. В Україні на 10 жінок народжується 13 дітей. На цей час, з 1991 року

кількість населення у країні впало на понад 17 % (офіційно зареєстровано).

2. *Розрізненні процедури формування демографічного і трудоворесурсного балансу.* Висока мобільність населення в Україні та світі, у т. ч. зі зростанням відкритості України, формує нові запити до реалізації української міграційної політики та її взаємодії з подібними політиками (або реагування на їх зміни) у країнах зі значними українськими діаспорами, трудовими мігрантами, туристами, країн походження здобувачів притулку та/або громадянства України тощо. Особливого значення набуває готовність до швидкого реагування на зміни у цій сфері.

Відтак нагальними постає: забезпечення свободи пересування шляхом лібералізації процедур реєстрації; агрегування даних про переміщення осіб в Україні і через кордон України; поширення просвітницьких програми зі встановлення зв'язків з діаспорами для підтримання серед них української культурної присутності; розширення кола претендентів на репатріацію (спростити процедури); сприяння іноземцям з високою професійною кваліфікацією та/або молодим спеціалістам, які здобули освіту в Україні, набуття прав на проживання і громадянство.

У сукупності перераховані напрями мають доповнювати План заходів з реалізації Державної міграційної політики України задля спрямування зусиль держави і суспільства на розв'язання низки важливих для сфери міграції проблем, а також згладжування кризових явищ у сфері формування і розвитку трудоворесурсного потенціалу.

3. *Несприятливі умови для поєднання батьківства з виконанням професійних обов'язків.* Народження дитини – це об'єктивна, проте нестандартна ситуація для працюючих батьків. Поява первістка, другої і вищої черговості дитини має різне значення і для батьків, і для суспільства: природне, демографічне, економічне. Натомість коротко-та/або середньостроковий наслідок для роботодавця, як правило, один – відхід матері та/або батька від активної трудової діяльності. Виникає дилема розподілу і балансу природного (соціального), демографічного і економічного чинників для сталого розвитку країни.

В Україні така ситуація пов'язана з вимогою до роботодавця зберігати за матір'ю робоче місце незалежно від черговості дитини, тоді як соціальні виплати здійснює держава. Між тим, відбувається втрата трудових навичок особою, яка доглядає дитину рік і більше. Тривале перебування у статусі особи, яка доглядає за дитиною, повністю (з втратою навичок) вилучає кваліфікованого спеціаліста з ринку праці незалежно від його попередньої освіти чи досвіду.

Вирішення дилеми у традиційних ліберальних економіках (наприклад, у США) здійснюється наданням права роботодавцю без обмежень звільняти осіб, які виявили бажання доглядати за власною дитиною (мати/батько). В українських економічних і демографічних умовах це не розв'яже дилему. Натомість сприятиме поширенню серед осіб дітородного віку намірів щодо відкладання народження дитини або відмови від народження другої дитини або дітей вищих черговостей.

Поряд з тим, соціально орієнтовані держави ЄС ведуть пошук зазначеного балансу шляхом поєднання різних форм сприяння: збереження робочого місця; оплачуваної відпустки, у т. ч. за участі роботодавців; розподілу ролей між батьками для зниження часу перебування у декретній відпустці і збереження кваліфікації обох; просвітницької

діяльності з метою популяризації участі чоловіків у догляді за дитиною. Ведеться робота з удосконалення систем раннього догляду за дітьми.

4. *Гендерна нерівність.* Неузгодженість гендерних установок і реальної поведінки і жінок, і чоловіків у суспільстві, зокрема «терпимості» до дискримінації базується на глибинних соціальних нормах і правилах, на підґрунті яких власне й сформована гендерна культура в нашому суспільстві. Вона відтворює відносини між чоловіками і жінками як ієрархічні, підлеглі та нерівні. Наприклад, за кількісної близькості рівня економічної активності чоловіків і жінок, ідентичному типі трудової активності упродовж життєвого циклу, жінки продовжують працювати в умовах горизонтальної та вертикальної сегрегації і, відповідно, отримують меншу заробітну плату.

Основними гендерними проблемами, які посилюються існуванням патріархальних стереотипів є: відсутність системи мотивування дівчат і жінок з боку навчальних закладів у виборі професій технічного профілю; упереджене ставлення з боку суспільства до жінок, які обирають «чоловічі» професії і жінок-керівників; часто, неврахування елементарних потреб жінок, які працюють на підприємствах реального сектору; труднощі у кар'єрному просуванні жінок з огляду на стать; нижча оплата праці жінок у порівнянні з оплатою праці чоловіків. Щодо чоловіків – переважають завищені соціальні вимоги і очікування до молодих хлопців і чоловіків як до: «годувальників»; відповідальних за сім'ю; неприйняття вибору чоловіками «жіночих» професій та/або видів занять; та подібне.

І у першому, і у другому випадку для осіб обох статей генерується надмірний стрес у соціальному оточенні. У першу чергу, для тих, хто у своїй поведінці прагне реалізувати заявлену рівність статей в Україні за власними вибором. Для економіки це означає втрата потенційної продуктивності праці, для соціальних відносин – агресивна поведінка, зниження тривалості життя з огляду на інтенсивність праці або зневіри у разі її втрати (переважно, серед чоловіків), прояви гострої вікової депресії за умов невиконання поширених установок та втрати професійних навичок (серед жінок).

Похідним є зменшення довголіття серед статей, залежно від соціальних умов. Так, склад населення України характеризується суттєвою гендерною диспропорцією. Чисельна перевага жінок над чоловіками у складі населення України спостерігається з 36 років і з віком збільшується. При цьому, вікова структура має регресивний тип, після 45 років жінки суттєво переважають – на окремих сільських територіях у 2 р. У цілому, жінки складають до 54 % населення країни.

5. *Не цілісна система попередження захворювань.* Україна має громіздку мережу лікування захворюваності. Проте більшість хвороб громадяни набувають, як правило, унаслідок нехтування та/або відсутності нагляду за перебігом розвитку організму за віком та не належного використання лікарських препаратів. Це спричинило зростання ризиків виникнення захворювань і інфекційного, і не інфекційного походження. Суспільне здоров'я перманентно послаблюється.

На цей час, загальний стан здоров'я громадян перебуває на низькому рівні – понад 62 % громадян хворіють щороку, у т. ч. до 7 % з наступною втратою працездатності. В Україні 91 % смертей, за даними ВООЗ, настають унаслідок неінфекційних ускладнень зі здоров'ям. Зокрема 63 % – пов'язано із серцево-судинними захворюваннями і ще 17 % – новоутвореннями, хронічними обструктивними хворобами легень та діабетом. У цілому,

смертність від хвороб сягає понад півмільйона осіб щороку. Висока смертність спостерігається унаслідок зловживання алкоголю та тютюну, у т. ч. поєднання із серцево-судинними ускладненнями.

Відчутним є брак лікарів, а також молодшого медичного персоналу у «радянському» масштабі установ охорони здоров'я. У державному та комунальному управлінні перебуває понад 2,2 тисячі лікарень (понад 400 тисяч лікарняних ліжок), але 75 % з них знаходяться у малокомплектних і віддалених (чи спеціалізованих) закладах громад, що не спроможні підтримувати їх у належному стані та/або залучати до перехресного лікування громадян.

Поряд з цим, поширеним є не раціональне використання лікарських препаратів та/або відсутність нагляду за якістю медичних засобів. Половину видатків на лікування (у т. ч. самостійного) громадян складає використання препаратів без доведеної медичної дії. Понад 50 % від усього ринку спожитих ліків у країні становлять симптоматичні препарати чи ліки без доведеної клінічної ефективності, у т. ч., за даними ВООЗ, не менше 11 % відвертого фальсифікату. Єдиний нагляд за обігом ліків і медпослуг в Україні відсутній.

Це створює ситуацію вимушеної оплати громадянами «безоплатної» медицини, остраху перед лікарями та, будь-якими, ліками. За інформацією МОЗ України, більше половини населення не лікується або робить це безсистемно. Кожен 10 пацієнт не отримав лікування через власну відмову від послуг лікаря. Кожен четвертий відкладав свій візит до лікаря або госпіталізацію через брак коштів на «безоплатне» лікування.

Як наслідок, показник часу перебування пацієнта на лікуванні в українській лікарні майже у 2 р. довший від середнього європейського та провокував виникнення подальших ускладнень. При цьому, 48 % громадян заявляють про складність оплати стаціонару і 58 % були вимушені здійснювати запозичення подолання наслідків ускладнень у лікарні.

*б. Єдине джерело фінансування охорони здоров'я.* Витрати на охорону здоров'я в Україні одні з найнижчих у світі (89 позиція серед 184 країн світу, Global Competitiveness Index 2017–2018 Rankings), що прямо відбивається на суспільному здоров'ї (108 місце у світі за тривалістю життя). При цьому, в Україні підтримується широка медична мережа, що формально забезпечує: рівний доступ до державної медичної допомоги; можливість проведення оптимізації системи охорони здоров'я в національному масштабі; відносно просту технологію оплати праці в цій сфері.

Реформа фінансування галузі охорони здоров'я України передбачає перехід від фінансування медичних закладів відповідно до кошторису до оплати державою фактично наданої медичної допомоги конкретній людині. Це означає, що хворий звертається до конкретного лікаря за допомогою, а держава (з державного бюджету) перераховує кошти в медичний заклад, в якому працює лікар, або безпосередньо лікарю, якщо він має власну практику.

Таким чином, якщо раніше держава утримувала медичні заклади, тепер вона оплачує конкретний пакет медичних послуг, наданий пацієнтам. Проте формування ресурсів для такої схеми фінансування охорони здоров'я не змінюється. Скоріше скорочуються (та/або оптимізуються) видатки, і вводяться єдині стандарти якості допомоги без появи нових джерел чи підходів до забезпечення медичних витрат.

Серед існуючих не розроблених альтернативних джерел залишаються: обов'язкове медичне страхування; добровільне медичне страхування; кошти населення (пряма часткова або повна оплата громадянами); державно-приватне партнерство (ДПП) у формі

фасиліті-менеджменту (аутсорсинг непрофільної діяльності закладів); благодійні та/або накопичувальні фонди; цільове оподаткування шкідливих продуктів.

7. *Відсутність системи паліативної допомоги.* Розвиток паліативної та хоспісної допомоги в медичній галузі України знаходиться на початковому етапі та характеризується низкою проблем, що призводять до неефективного надання послуг у зазначеній галузі та не дозволяють задовольняти потреби паліативних хворих у повному обсязі. Такої допомоги потребує до 1,5 % громадян України, часто – представники малозабезпечених страт суспільства.

До категорій громадян, які потребують означеної допомоги, належать пацієнти з низкою хронічних т. зв. «соціальних» хвороб (ВІЛ/СНІД, туберкульоз, цироз печінки) та інших захворювань, що виявляються у різних вікових категоріях чи з народження (діабет, склероз, ниркові хвороби, легеневі, рак і т.д.). Понад 40 % паліативних хворих – діти. Цей попит не здатні задовільнити існуючі в Україні два спеціалізовані центри (забезпечують 1,5 тис. стаціонарних ліжок або до 40 % від мінімальної потреби, за стандартами ВООЗ), сім мобільних служб на місцевому рівні для допомоги удома.

На цей час залишаються невизначеними ані стандарти такої допомоги, ані порядок її надання. Не формалізовано: статус паліативного хворого; статус відділень паліативної допомоги; умови фінансово-економічного і організаційного забезпечення; форми і обсяги надання такої допомоги; відсутній належний статистичний облік, кадрове забезпечення цього виду медичної допомоги.

Надання паліативної допомоги залишається обмеженим і у фінансовому розрізі, і у змістовному, що створює додаткові складнощі для громадян, які протягом усього життя потерпають від невиліковних захворювань.

## **4. СПОЖИВАННЯ СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОДУКТІВ**

### ***4.1. Наслідки надання загального соціального захисту***

1. *Трансформація професійної освіти.* Існуюча система професійної (професійно-технічної) освіти в Україні обмежує можливості покращення якості освітніх послуг для підготовки конкурентоспроможних випускників, рівень кваліфікації та практичних навичок яких відповідає вимогам роботодавців та суспільним запитам. Це зберігає значні дисбаланси у попиту і пропозиції вакансій для фахівців робітничих спеціальностей у економіці. Також стрімко загострюється запит на зміни у зв'язку із розгортання децентралізації у країні, а тому – переоцінкою ролі і завдань наявних закладів освіти на місцевому і національному рівні.

Між тим, поточні зусилля КМУ (з 2017 р.) були спрямовані, як правило, на розподіл відповідальності та видатків щодо підтримання існуючих підходів до функціонування таких закладів освіти. Питання координації зусиль органів державної влади для збалансування попиту і пропозиції на національному, регіональному та місцевих ринках праці залишається відкритим.

До цього часу відсутність однозначних підходів та заходів ринкового регулювання у сфері підготовки фахівців робітничих професій зберігає: 1) розмитість повноважень і важелів органів управління; 2) низьку якість підготовки та незадовільний рівень залучення роботодавців до освітнього процесу (у середньому більше половини випускників таких

закладів не мають належних умінь і знань (70 %), передбаченої спеціальної підготовки за рівнями і типами навичок (58 %), актуальних знань на момент працевлаштування (55 %); 3) непопулярність професійної освіти серед абітурієнтів (понад 60 % вважають її для себе не прийнятною); 4) хронічне недофінансування; 5) невідповідність змісту освіти вимогам ринку.

2. *Низькі рівень та якість працевлаштування молоді.* Консервування проблем зайнятості молодих осіб (це 25 % працездатного населення країни) веде до втрати якості трудового потенціалу країни, гальмує економічне зростання, посилює соціальну напруженість в суспільстві та поширює тіньові форми взаємодії на ринку праці в Україні. Проблеми, викликані відсутністю обґрунтованого зв'язку між системою освіти у країні та вільними (затребуваними) посадами<sup>3</sup> стимулюють непрозорість трудової активності молоді та низьку якість підготовки кадрів.

Як наслідок, Україна за світовими показниками витрат на освіту є країною з високою їх часткою у ВВП, але такі витрати, забезпечуючи відносно високий відсоток людей з вищою освітою, не мають наслідком ані підвищення показників продуктивності праці, ані задоволеність роботодавців якістю робочої сили.

Серед проблем вирізняються: 1) низька економічна активність у наймолодших вікових групах молоді (особи 15-24 років, з яких понад 50 % є утриманцями з різних причин); 2) ускладнений перехід від освіти до праці (безробіття серед молоді півтора-два рази вище середніх значень по країні, у т. ч. 40 % серед молодих безробітних самостійно шукали роботу чи прагнули розпочати власну справу без освіти і попереднього досвіду); 3) структурний дисбаланс між попитом та пропозицією праці (понад 50 % молоді працює не за фахом, а молодіжне безробіття стосується переважно осіб з освітою фахівців низького класу (робота з інструментом, торгівля) і у галузі соціальних наук, бізнесу і права); 4) високий рівень неформальної зайнятості.

3. *Державне субсидування споживання.* В Україні не практикується застосування жодної форми прямого субсидування споживання повсякденних продуктів та послуг (у першу чергу, харчових продуктів і одягу) на національному рівні. Існують окремі випадки у містах як пропозиція «соціальних карток мешканця міста» (наприклад, «картка киянина»). Однак ця практика обмежена та поширюється, переважно, на транспортні послуги для соціально не захищених груп мешканців міста.

Натомість у масштабах країни широко використовується цільове субсидування житлово-комунальних послуг, а також надання соціальної допомоги (пенсії, матеріальні виплати тощо) різним категоріям громадян, у т. ч. на підтримку дітей та громадян з обмеженою мобільністю чи травмами, що унеможливають повноцінну працю.

Житлово-комунальні субсидії отримує 44 % домогосподарств. Іншу різну соціальну допомогу – 38 % домогосподарств, у т. ч. до 10 % допомогу по догляду за дитиною. Часто мова йде про одну і ту ж родину, яка отримує державну соціальну допомогу з різних джерел.

Відтак ту чи іншу форму непрямого забезпечення споживання громадян отримує понад 50 % мешканців країни. При цьому, непрямий характер і розрізненість допомоги часто стає стимулом до зловживання нею та/або марнотратства ресурсів. Подекуди

<sup>3</sup> «Молодь України-2015» Аналіз соціального розвитку молоді України. ІП «ГФК ЮКРЕЙН». – 2015. – 30 с.



збіднілі домогосподарства схильні підтримувати статус соціально вразливої категорії для збереження «постійного» джерела надходжень. Виникає негативне соціально-економічне середовище утриманства і підтримки неформального сектору економіки.

Бідність стає прийнятним способом життя у суспільстві та демотивує працездатних громадян і молодь з таких домогосподарств до розкриття власного людського потенціалу, що уповільнює розвиток і економіки країни, і суспільства у цілому.

*4. Енергетична бідність в українському суспільстві і перехресне субсидування.* Головний виклик для соціальної політики і розвинених країн, і країн, що розвиваються це підтримання субсидій, що не відповідають цілям підвищення енергетичної ефективності у національному господарстві. У переважній більшості країн цільова соціальна допомога для задоволення енергетичних потреб надається за критерієм «енергетичної бідності».

Критерій відповідає співвідношенню рівня видатків на енергетичні потреби громадян до доходів домогосподарств. Чим більшу частину складають видатки на енергію у загальних видатках домогосподарства, тим більші підстави воно має отримати допомогу від держави.

В Україні, у середньому, видатки громадян на житлово-комунальні послуги у 2018-2019 році складають не більше 15 % щомісяця. При цьому, вони пов'язані (90 % витрат) з компенсацією «газозалежних» тарифів: побутове споживання газу; газове опалення в індивідуальних домогосподарствах; централізоване опалення та гаряче водопостачання. Тобто практично всі комунальні платежі – це платежі обумовлені видатками на енергію.

На цей час, потребу у таких енергетичних субсидіях потребує, як згадувалося вище, майже кожне друге домогосподарство (44 %). Тобто енергетична бідність у країні є у двох формах: бідність як явище – нездатність громадян самостійно забезпечити належний рівень споживання; і гостра нерівність, що скоріше свідчить про доволі низьку вартість енергії у побуті – значні вади розподілу вартостей у суспільстві.

Ціни і субсидії на енергію зростають разом із зростанням потреб домогосподарств. Це стримує технологічне оновлення у приватному секторі споживання (наприклад, щодо засобів заощадження енергії) і переозброєння енергетичних компаній, що без зміни виробничої ефективності мають сталий попит на свою продукцію та послуги.

Відтак чинні механізми субсидування заохочують зловживання у секторі і мають ознаки «перехресного субсидування», коли від неефективного використання ресурсів вигоду отримує і населення, і приватні підприємства за рахунок вад адміністрування економічної активності енергетичних монополій, у т. ч. локальних та за суспільний кошт.

*5. Недоступність якісної освіти для дітей з сільської місцевості.* Україна володіє широкою мережею закладів середньої і вищої освіти, а також має високий рівень освіченості населення. Освіта здобувається дітьми і громадянами, переважно, у порядку гарантованого державою доступу до безоплатної освіти, у першу чергу щодо обов'язкової середньої освіти у країні. Декларуються рівні освітні можливості громадянам на всій території країни. Натомість якість отриманої освіти на віддалених територіях у сільській місцевості помітно поступається якості навчання у містах України.

Мережа середньої освіти складається на 64 % з сільських шкіл, де навчається понад до 30 % школярів (понад 1,2 млн. осіб). При цьому, за результатами підсумкової атестації за чотирма основними предметами сільська молодь у середньому майже на 20 %

поступається рівнем знань середньому міському школяру. У першу чергу, щодо базових для розвитку мислення дитини предметів «математика» і «українська мова».

Так у зовнішньому незалежному оцінюванні частка школярів з сільської місцевості, які не подолали прохідний бар'єр для здобуття вищої освіти, у 3-4 р. вища від такого ж показника міських підлітків. При цьому, чим більш віддалена сільська місцевість та/або зі значною часткою дітей національних меншин – різниця зростає.

Також подібна негативні явища з доступу до освіти поширюються і на громадян, які вимушено перебувають на окупованій території і позбавлені прав на здобуття повноцінної української освіти. Це понад 430 тис. дітей у сільській та міській місцевості.

Формується середовище дискримінації третини громадян з набуття гарантованого рівня середньої (первинної) освіти, що визначається суспільною цінністю та є однією з опосередкованих соціальних послуг для українців і показником зміцнення людського капіталу для економіки країни. Особистісний розвиток і реалізація громадян у суспільстві помітно обмежується.

*6. Деформація споживання культурних продуктів.* Існуюча динаміка соціально-економічного розвитку поряд із розвитком різноманітних засобів масової інформації на основі розважального контенту активно трансформує культурне середовище України, її інформаційний простір. Культурне середовище набуло пасивного та інертного характеру, коли громадяни втрачають цікавість до самостійного пошуку і споживання культурних продуктів, у т. ч. традиційних, для розширення власного світогляду, пізнання, соціальної взаємодії і т. д.

Культуру читання (у різний спосіб) підтримує до 40 % громадян, відвідування різних культурних (мистецьких заходів) – до 50 %, у т.ч. понад 22 % це відвідування кінотеатрів, залучені до творчо-мистецької діяльності до 17 % населення. Натомість половина громадян (49 %) ніколи не займалися і не має жодного бажання займатися творчою діяльністю. Ще – до 10 % не займаються, проте мають цікавість. Між тим, до 43 % дорослого населення вказують на брак можливостей для творчого розвитку дітей у місцевостях проживання і великих, і малих містах та селах.

При цьому, громадяни схильні до активного культурного життя відзначають про низьку доступність, у першу чергу, з фінансових мотивів (понад 50 % опитаних) і браку вільного часу для дозвілля (понад 44 %). Також до 20 % – вказують на віддаленість такої інфраструктури.

Водночас населення України широко охоплене телевізійною та Інтернет мережами. Більшість громадян (понад 80 %) задовольняє власні культурно-інформаційні потреби шляхом перегляду телевізійних передач, зокрема у країні переважає більшість каналів розважальні та/або новинні, тобто заохочується поширення комерційних медійних (без прямої взаємодії) культурних практик.

Розкриття внутрішнього творчого потенціалу у суспільстві помітно звужується до масового контенту, що за змістом відтворює усталений і простий у сприйнятті культурний досвід. Мислення громадян концентрується на побутових і рефлексійних практиках.

#### ***4.2.Накопичення ускладнень зі споживання соціально значущих продуктів***

*1. Модернізація багатоквартирного житлового фонду.* Існуючий житловий фонд України досягає строку експлуатації та істотно перенаселений. У першу чергу в містах, де

поточна зношеність багатоквартирних будинків провокує високий ступінь ризику виникнення техногенних небезпек. Ресурси домогосподарств обмежені, натомість значна невизначеність прав власності щодо старих будинків як комплексів, що перебувають у колективній власності, унеможлиблює залучення зовнішнього фінансування.

Багатоквартирні будинки в Україні складають 2 % (180 456 будинків) житлового фонду. Серед них 46 % не мають визначеного власника, 90 % потребують поточного ремонту (у т. ч. утеплення), 65 – 70 % досягають передбаченого терміну експлуатації. Показник перенаселеності житла для України перевищує 53 %, для сімей з дітьми він сягає 79 %. Зокрема до 0,7 % будинків з усього житлового (використовуваного) фонду визнані хиткими або аварійними, але в них вимушено проживає понад 73 тис. громадян.

У цих умовах лише 7,8 % домогосподарств оцінили свій фінансовий і матеріальний стан як достатній для підтримання чи придбання житла, тоді як потребу у поліпшенні умов проживання декларує 43,2 %.

Між тим, проблема власності на житлові комплекси зберігається. Наприклад, послуг з постачання енергії здійснюється за індивідуальними угодами зі споживачами (мешканцями багатоквартирних будинків). Тому оплата послуг розраховується відповідно до площі помешкання на яке споживачі мають право власності чи користування. Відтак оплата ресурсів, що були спожиті на шляху до індивідуального помешкання у межах одного багатоквартирного будинку і поводження з їх використанням у місцях загального користування позбавлені відповідальних суб'єктів.

Відтак широкого розповсюдження набуває безвідповідальне використання ресурсів та різні форми зловживання цією ситуацією підприємствами у секторі постачання і, часто, орендодавцям, у т. ч. з компенсації втрат за рахунок державного/місцевого бюджету та/або необґрунтований перегляд ціноутворення (орендної плати).

2. *Зношеність житлово-комунальної інфраструктури.* Сучасна експлуатація мереж житлово-комунального господарства має низку вад, що виникають унаслідок застарілої пропускної спроможності та/або граничної зношеності комунікацій. Тобто ремонт таких мереж неефективний, а експлуатація спричиняє регулярне виникнення різноманітних аварій зі значними ризиками перетворення у техногенні небезпеки. Загальна протяжність водопровідних мереж в Україні складає 106374 км, каналізаційних мереж в Україні становить 37404 км, ліній електропередач – понад один млн. км., у т. ч. в містах 176378 км.

На сьогодні 34 % водопровідних і каналізаційних мереж перебувають в аварійному або вкрай зношеному стані. Втрати води та тепла в мережах досягають 45 %, що актуалізує проблему обліку та тарифікації вартості послуг і для виробника, і для кінцевого споживача. Незадовільний стан мереж перманентно погіршує постачання якісної питної води для домогосподарств. Крім того, стан системи централізованого водовідведення та радянські технологічні особливості розміщення водопровідно-каналізаційних систем створюють загрози санітарно-епідеміологічному благополуччю населення, несуть небезпеку забруднення навколишнього середовища.

Щодо ліній електропередач у містах, рівень критичної зношеності досягає 16 % (переважно кабельних)<sup>4</sup>, інші лінії перебувають, як правило, у незадовільному стані<sup>5</sup>. У

---

<sup>4</sup> Єгорова О.Ю., Мальцев О.Ю. Аналіз сучасного стану повітряних ліній та визначення шляхів підвищення їх

першу чергу, занепокоєння викликає стан допоміжної інфраструктури такої як конструкції опор, арматур та ізоляторів, оскільки активне будівництво і оновлення мереж відбувалося у 1960-1990-х роках. Почасти відзначається масове старіння цілих елементів системи електропередачі, що в силу взаємопов'язаності істотно впливає на якість струму в усій українській мережі для кінцевих споживачів.

3. *Децентралізація (автономізація) генерації електроенергії і тепла.* Поширення сонячної енергетики в Україні, зокрема за рахунок «зеленого тарифу» сприяє безпечній децентралізації виробництва енергії для житлово-комунального господарства міст (громад) і автономному споживанню електроенергії (та тепла) окремими б/к будинками і домогосподарствами. Як правило, такий процес супроводжується перебудовою мереж для залучення різних за потужністю виробників і створення умов повсюдного доступу до мереж. У середньому окупність встановлення автономної генерації складає 5 – 7 років.

Поширення децентралізації генерації відбувається шляхом трансформації форм власності та структури учасників енергетичних генеруючи компаній (згідно Директиви 2005/89/ЄС стосовно заходів для забезпечення безпеки інвестування до системи електропостачання та інфраструктури). Наприклад, для послуг у ЖКГ це передбачає створення умов розміщення на дахах багатоквартирних будинків, де мешканці квартир через ОСББ можуть виступати і споживачами, і власниками зі зрозумілими інвестиційними перспективами.

Наразі побудинкових електростанцій налічується 171 об'єкт, а також 7,5 тис. окремих «автономних» домогосподарств. При цьому їх сумарна генерація мізерна в масштабах країни (1101,2 і 160 МВт, відповідно). Це потужність однієї середньої електростанції, наприклад, Луганської ТЕС (1425 МВт) чи половини найменшої в країні Хмельницької АЕС (2000 МВт).

Формування децентралізованої електрогенерації має низку переваг щодо забезпечення побутових споживачів. Основними з них є: автономність; створення нових робочих місць у громадах; раціональне використання інвестицій у громадах; зниження негативного впливу від роботи енергетичної галузі на здоров'я громадян; зменшенні витрат на електроенергію; підвищення надійності магістральних електромереж (шляхом зменшення навантаження); стимулювання «зеленої» енергетики в Україні.

До недоліків належить відсутність механізмів та, подекуди, технічної спроможності існуючих електричних мереж щодо підключення значної кількості малих виробників у випадку пропозиції для ринку надлишку виробленої електроенергії у такий спосіб.

4. *Нехтування раціональним поводженням з твердими побутовими відходами.* Стан довколишнього середовища населених пунктів визначальним чином впливає на комфортність умов проживання громадян та суспільне здоров'я у місцевостях переробки (зберігання, знищення) відходів. Натомість основним способом утилізації твердих побутових відходів залишається їх складування і зберігання (захоронення) на сміттєвих полігонах (93,8 % відходів). Тоді як наявні профільні переробні підприємства завантажені лише на 40 % потужностей і переробляють не більше 4,2 % від усього зібраного в Україні сміття. Ще 2 % утилізується шляхом спалення.

---

надійності. Системи обробки інформації, 2010, випуск 5 (86), 2010. – С. 35-38

<sup>5</sup> Ахромкін А.О. Сучасні характеристики електричних мереж України: регіональний аспект. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля № 6 (223) 2015. – С. 7-10

Площа сміттєвих полігонів складає до 9,2 тис га або до 10 % Чернівецької області. Усього це 6 107 офіційних об'єктів, де зберігається майже 54 млн м<sup>3</sup> побутових відходів (понад 9 млн тонн). З них, понад 16 % не відповідає екологічним нормам, понад 4 % – перевантажені. Продовження практики захоронення на таких полігонах вимагає будівництва нових площ, еквівалентних 7 % існуючих полігонів. Проте вже нині кількість неофіційних звалищ перевищує наявні у 4 р. (26,6 тис. місць).

До сьогодні для промислового виробництва (біогазу) використовується лише 0,3 % сміттєзвалищ (або 19 об'єктів). Щодо використання вторинної сировини, то українські підприємства, як правило, імпортують її для завантаження наявних потужностей. Поряд з цим, організованим вивезенням сміття охоплено 78 % населення країни. Проте лише у 5 % населених пунктів впроваджено їх роздільне збирання, існує 34 сортувальні лінії та три сміттєспалювальні заводи у 24 містах.

Відтак відзначається: неоднозначне екологічне і промислове регулювання у цій сфері; брак інфраструктури та стимулів для раціонального поводження з відходами.

5. *Складні поточні нормативи перепланування і переобладнання будинків, житла та житлових приміщень*, у т. ч. з метою підвищення енергозбереження. Незважаючи на те, що з 2016 року норми щодо отримання дозволів на перепланування були значно спрощені, а окремі види робіт з перепланування та переоснащення квартир не потребують отримання дозволів, будь-які роботи зі зміни якості житла, у першу чергу щодо цілісного утеплення житлових комплексів або зміни систем опалення в індивідуальних будинках, за різних форм підтримки держави чи спільних зусиль мешканців вимагають дотримання тривалих дозвільних процедур.

Оптимізація житлового і зовнішнього простору будинку часто стає обтяжливою для власника (власників) або експлуатуючих організацій, у т. ч. з приводу проведення експертиз і низки погоджень<sup>6</sup>. Наприклад, програма «Теплий кредит» (2014) у перший рік дії надала лише 133 гранти з понад 30 тис. функціонуючих організацій співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Поряд, запровадження з вересня 2019 року програми «Енергодім» відзначилося поданням за перші шість місяців 32 заявок на утеплення зі згаданої кількості ОСББ (схвалено – 17 заявок).

Унаслідок цього держава досягає малозначимих масштабів оптимізації експлуатації житла, громадяни – залишаються байдужими до активної турботи про власні умови проживання. Зокрема понад 40 % мешканців багатоквартирних будинків не впевнені у виправданості брати участь у програмах енергозбереження. Серед ОСББ – лише 20 % їх учасників готові до спільного фінансування ресурсозаощаджуючих заходів.

Відтак результатом, на цей час, є участь у програмах утеплення трохи більше 4 % сімей, будинки яких потребують утеплення чи інших заходів капітального відновлення властивостей житла для комфортного проживання. Тоді як якість участі (заощадження, комфорту) залишається не відомою. Натомість набувають поширення випадки нехтування безпеки окремими громадянами щодо перепланування у щільній міській забудові.

6. *Брак інформації (супроводу) і вибіркова державна допомога* щодо участі у програмах підтримки комфортного проживання чи поліпшення житлових умов громадян

<sup>6</sup> Роман Склярів. Фонд енергоефективності на роздоріжжі: як витратити 6,8 мільярда на утеплення будинків [електронний ресурс.] – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/03/3/657641/>

та інших соціальних ініціатив. У першу чергу, це пов'язане з явною обмеженістю наданих ресурсів (вузький потенційний масштаб залучених громадян) і розпорошеністю цільових груп населення на які спрямовані окремі програми (молодь, внутрішньо переміщені особи, користувачі іпотеки, ОСББ і т.д.). Активне поширення інформації про такі програми втрачає зміст та загальний соціальний ефект для суспільства.

Наприклад, нині адресати поточної державної житлової допомоги, як правило, не потребують її. Участь у житлових програмах беруть громадяни з середніми і високими-середніми доходами та переважно сім'ї без утриманців. Натомість соціальні страти, які є джерелом соціального напруження та/або поширення бідності, у суспільстві нехтуються.

Зокрема групи населення – домогосподарства з низькими і медіанними доходами, які гостро потребують подібних заходів часто не можуть самостійно опрацювати широкий масив умов і вимог, у т. ч. не спроможні на самостійну фінансову участь або отримання сприяння у банківських установах. Відтак, сукупність житлових програм покриває лише понад 1,3 % сімей від тих, хто потребує підтримки.

Крім того, традиційно, призначені в межах річних бюджетів для реалізації, у т. ч. згаданої вище програми, кошти закінчувалися за кілька місяців до кінця року, внаслідок чого державні банки припиняли видачу навіть передбачених кредитів, за якими можна було отримати компенсацію видатків на придбання негазових/неелектричних котлів та придбання енергоефективного обладнання для фізичних осіб та видатків на здійснення загальнобудинкових засобів з підвищення енергоефективності, здійснюваних ОСББ та ЖБК як юридичними особами. Подібна ситуація з нерівністю доступу до грошових ресурсів спостерігається і в реалізації регіональних програм «теплих кредитів», яких налічується понад півтори сотні.

Поза тим, у державі відсутня постійна медіа кампанія та/або ринкові інструменти щодо способів та заохочення до самостійного впорядкування власного житлового, а також господарського простору і у сільській, і у міській місцевості з питань ощадного використання побутових ресурсів чи самостійної кооперації громадян для отримання локальних ефектів.

## ВИСНОВКИ

Підтримання соціальної стійкості в Україні напередодні пандемії «COVID-19» та повномасштабної збройної агресії Російської Федерації на територію України обумовлювалася і, подекуди, буде обумовлюватися після війни широким колом викликів для урівноваженої життєдіяльності українських сімей (домогосподарств), що виникли унаслідок відсутності реформ у системі державного соціального захисту у країні. Державна політика і механізм управління у соціальній сфері не адекватні суспільним зрушенням з часу здобуття Україною незалежності.

Сучасна практика реалізації соціальної політики органами державної влади не здатна адекватно реагувати на посталі виклики, що провокує їх перетворення у загрози соціальної стійкості. Це полягає у наступному.

1. Держава декларує свою соціальну спрямованість і заявляє високі загальні соціальні зобов'язання, у т. ч. міжнародні. Натомість органи державної влади не здатні структурувати соціальне середовище для виділення інтересів окремих соціальних груп і, відповідно, напрацювання строків засобів їх збалансування у процесі досягнення заявлених зобов'язань. Виникнення будь-яких гострих не передбачуваних ситуацій (наприклад, агресія РФ) та/або вимог громадян викликає розгубленість у діях службовців та управлінців.

2. Відкритість України та світового ринку праці формує нові умови щодо працевлаштування громадян у середині країни. Вони вимагають використання системних заходів для прискореної циркуляції економічно активного населення у країні, що на цей час різко обмежується у податковому та фізичному (пересування) контекстах. Різноманітні форми мотивації, зокрема не матеріальної, для зайнятості населення нехтуються. Поширення набула нерегульована трудова міграція.

3. Людський потенціал України залежить від вироблення та/або уточнення універсальних соціальних стандартів, які мають заохочувати серед населення здоровий спосіб життя і прагнення до підтримання працездатності громадян та їх родин. Актуальним є пошук рівноваги між сімейним і суспільним розподілом соціальних ролей: гендерна рівність; батьківство; турбота і піклування про людей похилого віку. Ігнорування сприяє розгортанню демографічної кризи.

4. Відчуття впевненості та солідарності громадян у суспільстві досягається унаслідок поширення рівних можливостей (гарантій) реалізації соціальних прав на справедливі умови життя і праці. В Україні такі гарантії не сформовані або мають не адресний характер, що нівелює їх реалізацію широким загалом домогосподарств і сприяє зловживанням. Підтримується постійна економічна бідність у суспільстві та порушена соціальна справедливість.

У підсумку, основною тенденцією реагування на виклики у соціальній політиці є перехід до м'яких асиметричних відповідей шляхом комбінування інструментів на ринках, що впливають на задоволення базових потреб громадян. Формування нової (ринкової) системи соціального захисту в Україні.