



УДК 364.22: 351(477)

**М.В. КРАВЧЕНКО,**  
*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри соціальної і гуманітарної  
політики Національної академії державного управління  
при Президентіві України*

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Проблема подолання бідності для України дуже актуальна, адже вона охоплює майже третину населення – близько 13 млн. громадян. Бідність є однією з головних соціальних проблем українського суспільства, про що наголошується у національних Цілях розвитку тисячоліття й у цьогорічному Посланні Президента України до Українського народу [1, 2].

Бідність розглядають як соціально-економічне явище, що характеризує стан суспільного розвитку країни. Проблема бідності є різновимірною, багатофакторною, оскільки нерозривно пов'язана з цілим спектром аспектів людського життя. Бідність істотно звужує людський розвиток, поглиблює загальне зuboжіння населення, і, як наслідок, відбувається маргіналізація певних соціальних груп та деградація суспільства. Бідність породжує пригнічення ініціативи, послаблення віри у власні сили, натомість формує соціальний патерналізм, завищені очікування від держави, покладання на неї у забезпеченні певного рівня життя. Довготривала бідність перетворюється на проблему майбутнього. Масова бідність веде до посилення соціального напруження, до загрози соціальній стабільності та національній безпеці держави.

Подолання бідності значною мірою залежить від системи соціального захисту населення, її адекватних компенсаційних та превентивних заходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання подолання бідності тривалий час вивчають вітчизняні і зарубіжні науковці в галузі економіки, соціології, демографії, державного управління. Різні аспекти цієї проблеми висвітлено у працях авторитетних учених, таких як Н.Власенко, М.Волгін, В.Гошовська, С.Кадомцева, І.Курило, В.Латік, Е.Лібанова, О.Макарова, О.Палій, Н.Рингач, Л.Черенько, М.Шаповал та інших.

Автор не претендує на комплексний аналіз проблеми бідності в Україні, вважаючи її надто глобальною, а також однією з ключових для держави. **Метою** статті є спроба аналізу причинно-наслідкових механізмів, якими зумовлені бідність і державна політика в сфері соціального захисту населення в українському суспільстві, та окреслення шляхів розв'язання проблем.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, в Україні низька ефективність економічного реформування та недовіра законодавчого механізму соціальної спрямованості спричинили розшарування населення за рівнем матеріального забезпечення, призвели до поширення бідності, маргіналізації громадян, відбулося загострення кризи зайнятості, звуження відтворення людського потенціалу, погіршення стану здоров'я і життєдіяльності населення, що стало загрозою для розвитку людського, трудового й інтелектуального потенціалів українського суспільства. У країні з відносно однорідним складом населення за короткий термін утворився вузький прошарок багатих і дуже багатих людей одночасно з масовим зубожінням громадян. Більшість людей не має навіть того рівня доходів і соціальних гарантій, які були раніше, що продукує фізичну деградацію і моральну дезорієнтацію народу.

При розподілі соціальних благ та реальному доступі до них має місце порушення принципів рівності прав. Загальною є тенденція невиконання конституційних гарантій щодо безоплатності соціальних послуг у державних закладах охорони здоров'я, освіти, надання соціального житла тощо. Як свідчать результати соціологічних досліджень [3], понад двом третинам населення України не вистачає стабільності в суспільстві і соціальних гарантій, які забезпечують відчуття впевненості в завтрашньому дні.

Існуюча система соціального захисту, зокрема, соціальна допомога і соціальні компенсації не захищають малозабезпечені верстви населення від бідності. Неefективний перерозподіл доходів та несправедливий розподіл державних трансфертів, спрямованих на соціальну підтримку громадян, провокують завищені очікування від держави. Державна політика щодо подолання бідності через механічне вирівнювання доходів соціально вразливих груп населення не має комплексного характеру і дає лише тимчасовий ефект, що, в кінцевому рахунку, призводить до великих соціальних витрат з державного бюджету, але не вирішує проблему масштабної бідності. Таким чином, в Україні є актуальним створення такої системи соціального захисту населення, яка здатна адекватно реагувати на соціально-економічні ризики та сприятиме зменшенню бідності в усіх групах населення.

На наш погляд, основоположними причинами бідності в українському суспільстві виступають державно-управлінські та соціально-економічні чинники, а також протиріччя між вимогами ринкової системи господарювання та соціальними цінностями, життєвими настановами і орієнтаціями, притаманними пострадянській масовій свідомості.

Політика Української держави щодо подолання бідності обумовлена суперечностями суспільного розвитку, викликаними формуванням і наслідками ринкової економіки. Відбулося превалювання характерних рис і механізмів ліберальної моделі суспільних відносин, якій притаманна субсидіарна державна політика, що допомагає виключно тим, хто не отримує мінімум життєвих засобів власними силами. Водночас вітчизняна система соціальної підтримки, соціального захисту тяжіла до соціал-демократичної моделі з високими соціальними гарантіями не тільки для малозабезпечених громадян, а й для всього населення. Підтвердженням останнього є українська система соціальних і професійних пільг, що нині охоплює майже половину населення. Якщо розрахувати всю кількість пільг, які містяться у нинішньому законодавстві, то для їх обслуговування необхідна сума, співрозмірна приблизно половині державного бюджету України [4, с.143].

Хаотичне поєднання різних моделей суспільних відносин, несистемне, фрагментарне застосування їх компонентів у стратегічних напрямках призвели до неузгодженості між собою мети, засобів та механізмів її досягнення. Діагностика патологічних явищ у суспільному та політичному житті України засвідчує, що готові рецепти різних моделей суспільного розвитку суперечили між собою, намагання їх запровадити на вітчизняних

теренах відбувалося без врахування помітної різниці в економічних ресурсах, традиціях, соціальному досвіді, ментальності тощо.

Відповідно, неможливим виявилось застосовувати механізми соціального захисту населення, притаманні промислово розвинутим країнам з високим рівнем життя і соціальних гарантій. У таких державах ефективну боротьбу з бідністю ведуть в умовах стимулювання національного виробництва і використання джерел самозабезпечення: праці і підприємництва. Всі економічні, фінансові та інші інструменти макроекономічної і регіональної політики мають бути спрямовані на це оживлення.

Натомість Україна вимушена була застосувати підхід, характерний для країн, що розвиваються. Оскільки доходи значної частини людей надто низькі, розподіл соціальної допомоги, в тому числі продовольчої, медичної, комунально-побутової, освітньої тощо, стає по суті основним методом підтримки мільйонів тих, хто бідує. Такий підхід є тупиковим дестимулюючим і, на наш погляд, помилково покладений в основу нинішньої державної політики в сфері соціального захисту населення України.

Отже, держава виявилась нездатною проводити повноцінну соціальну політику та адекватно вирішувати проблеми.

З іншого боку, амбівалентність масової свідомості, відсутність нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства призвела до того, що бідні верстви населення послуговуються колишніми нормами і цінностями, які виправдовують їх перебування у такому стані. Державний патерналізм, обумовлений авторитарним адміністративно-командним стилем управління і радянською дійсністю, породив установки на соціальне утриманство, обмеженість потреб, слабку економічну активність, відсутність мотивації досягнення тощо.

Наслідком традиційного патерналізму є перекладання вирішення наявних проблем на державу і пасивне очікування позитивних змін та реформ, відсутність волі, ініціативності й бажання змінити ситуацію, відмова людини від власної активності щодо свого життя, інертність, стереотипність мислення і поведінки. Тобто в свідомості цієї частини громадян міцно закріпилося переконання, що добробут – це предмет відповідальності держави. Отже, частина населення перекладає вирішення власних проблем виключно на органи державної влади, що веде до соціальної пасивності, формування безвідповідальності за себе і за своє майбутнє.

Як наслідок, заходи, які здійснювала держава для зниження масштабів бідності, не давали потрібного соціально-економічного ефекту. На нашу думку, Стратегія подолання бідності від 15 серпня 2001 року містила рецепти подолання наслідків бідності, а не подолання причин її поглиблення і поширення в українському суспільстві. Було запропоновано основні принципи державної політики щодо подолання бідності, а не її механізми. Правильно окреслено об'єкти допомоги від держави, а суб'єкти, де ключовим є людина праці, не набули належної ролі і місця у відповідних процесах. Комплекс заходів з подолання бідності в Україні, на наш погляд, обмежувався лише пасивними методами соціальної політики, які неспроможні кардинально змінити ситуацію. Ті заходи, що механічно підвищують розміри соціальної допомоги на невеликі відсотки до мізерної суми державної допомоги, яка виплачується малозабезпеченим верствам населення, не просто не забезпечують очікуваний ефект, а й перешкоджають можливостям дійсно підвищити рівень життя цим категоріям громадян.

Відповідно, гуманістична мета і запропоновані засоби не узгоджувалися між собою. Тому Стратегія подолання бідності в Україні і не досягла поставленої мети, її нереально було реалізувати повною мірою задекларованими заходами. За оцінкою вчених НАН України

[5, с.270], реалізація зазначеної Стратегії та державна політика щодо подолання бідності не дали очікуваних результатів, адже за весь період не було вирішено двох основних проблем: зменшення ризиків бідності серед домогосподарств з дітьми та серед сільського населення.

Такий стан зумовив прийняття Указу Президента України «Про невідкладні заходи з подолання бідності» [6]. Новий Указ Президента України наголошує на необхідності створення загальнодержавної програми подолання та запобігання бідності в Україні на 2010–2015 роки.

Якщо знову обмежитися планом заходів без конкретних механізмів їх реалізації, то, на нашу думку, розроблення чергової програми боротьби з бідністю буде позбавлене принципово нових підходів до вирішення цієї проблеми, свідчитиме про фрагментарність державної політики, звуження її до можливості подолання наслідків, а не ліквідації причин. Заходи не повинні виходити зі спрощеного розуміння ризиків бідності для окремих категорій населення, адже це призводить, з одного боку, до неефективного витрачання бюджетних ресурсів на соціальний захист, а з другого – до порушення структурних співвідношень в економіці та розбалансування економічної системи.

Для розв'язання конкретних практичних завдань з подолання бідності в Україні необхідно здійснити аналіз основних ризиків бідності та складу бідного населення, дослідити причини теперішнього стану і передбачити наслідки та перспективи на майбутнє.

Українському суспільству притаманний високий рівень бідності серед економічно активного населення, що пов'язано як з високим рівнем безробіття, так і з низькою заробітною платою або довготривалою затримкою її виплати. Сьогодні 79% бідних складають домогосподарства, в яких проживає хоча б одна працююча особа [1, с.35]. Широкомасштабна бідність сформувалась у працюючих у бюджетній сфері та в стагнующих галузях промисловості.

Бідність залишається поширеним явищем серед сімей з дітьми з обома працюючими батьками – майже третина сімей з дітьми є бідними, що в 1,7–2,0 рази перевищує бідність у домогосподарствах без дітей [1, с.36].

Серед домогосподарств без дітей найгірша ситуація традиційно спостерігається в домогосподарствах, де всі особи старше 75 років, адже особи старших вікових груп не можуть заробити додатковий до пенсії дохід.

На диференціацію населення за доходами впливають також регіон проживання і розмір населеного пункту. Найвищий рівень бідності спостерігається у сільській місцевості, в столиці рівень бідності традиційно найнижчий. Проблема бідності має ще й інфраструктурний вимір – жителі сіл та малих міст значно обмежені у доступі до якісних медичних, культурно-освітніх та побутових послуг.

На тлі стабілізації показників відносної бідності всього українського населення зростають рівень та глибина бідності селян. Якщо в 1999 р. рівень бідності, глибина бідності та рівень злиденності між містом та селом істотно не відрізнялися, то в 2008 р. рівень бідності у сільській місцевості становив 38,2 %, що майже в два рази перевищує рівень бідності в місті; рівень злиденності у сільській місцевості 22,2 % проти 9,5 % у місті; глибина бідності у сільській місцевості 26,3 %, в місті – 20,9 % [7, с.272].

Окрім проблеми монетарної бідності для України характерні значні масштаби депривації, тобто бідності за умовами життя. Найактуальнішими аспектами депривації різних категорій населення фахівці [1, с.38] визначають неналежні житлові умови, високу вартість послуг з охорони здоров'я, неможливість повноцінного відпочинку, відсутність соціальної інфраструктури.

Визначаючи подальші шляхи подолання бідності в Україні, слід виходити з того, що працездатна частина населення має бути забезпечена роботою і гідною заробітною платою, що дасть змогу викоринити бідність серед працюючих громадян і значно знизити рівень бідності серед малозабезпечених, соціально вразливих верств населення, а також стане підґрунтям для формування середнього класу – основи стабільності суспільства.

Необхідна принципова корекція політики доходів через перенесення акцентів із підтримки соціально вразливих верств населення на стимулювання ефективної економічної діяльності працездатних громадян. При цьому актуальними заходами є зменшення безробіття, скорочення низькооплачуваної та «тіньової» зайнятості, а також усунення хронічної диспропорції між результативністю праці та заробітною платою, забезпечення зростання реальної заробітної плати як основного джерела грошових надходжень населення та важливого стимулу до трудової активності відповідно до зростання ВВП. Важливим залишається комплекс заходів щодо сприяння зміцненню позицій середнього класу через розвиток малого і середнього бізнесу.

Нагальним питанням зменшення бідності нинішніх і майбутніх пенсіонерів є проведення пенсійної реформи, а саме поступовий перехід від виплати пенсій, що призначаються на пільгових умовах або за вислугу років із солідарної системи до недержавних пенсійних фондів, а також запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

Для недопущення поширення бідності серед соціально вразливих верств населення доцільно розширити спектр можливостей для працевлаштування людей з особливими потребами та зайнятості людей похилого віку. У цьому зв'язку варто запозичувати перевірений часом досвід економічно розвинутих країн.

З метою подолання бідності в українському суспільстві має бути переглянуто підходи до платних медичних і освітніх послуг для малозабезпечених категорій населення, особливо для дітей, що потребує розробки механізму реалізації конституційних прав громадян на безоплатні освіту і охорону здоров'я. Водночас необхідно забезпечити доступ економічно активного населення до надання якісних медичних послуг через формування повномасштабної системи медичного страхування.

Розв'язання проблеми бідності в Україні неможливе без модернізації системи державної соціальної допомоги та створення сучасної системи соціальних послуг. Потребує кардинального реформування система надання пільг [8], має бути переглянуто підходи щодо житлової політики, в тому числі будівництва та надання соціального, пільгового житла. Для запобігання поширенню хронічної бідності необхідно забезпечити такий розподіл наявних соціальних коштів, за якого їх отримують саме ті, хто має гостру потребу. Важливо посилити надання адресної соціальної допомоги, насамперед, у соціально неблагополучних, депресивних регіонах, де спостерігаються великі масштаби бідності та рівень життя населення значно нижчий за середній, а також надати більше повноважень місцевим органам влади щодо надання цільової адресної допомоги.

Зниженню рівня бідності також сприятиме удосконалення системи державних соціальних стандартів і гарантій. Зокрема актуальним є перегляд методики розрахунку прожиткового мінімуму, враховуючи регіональні особливості рівня та глибини бідності.

З метою запобігання поширенню бідності на селі необхідно покращувати соціальну інфраструктуру в сільській місцевості.

Особливої уваги на сучасному етапі подолання бідності потребують питання поляризації доходів, тобто збільшення розриву між бідними та багатими прошарками населення. У цьому зв'язку погоджуємося з вітчизняними науковцями [1, с.41] в тому, що уникнення



надмірної диференціації доходів та досягнення їх більш справедливого розподілу потребує кардинального реформування системи первинного перерозподілу доходів, зокрема, не оподатковувати доходи у межах прожиткового мінімуму, а запровадити низку податків на багатство, надмірну нерухомість і спадщину тощо. Варто застосувати досвід європейських країн, де більше податків на споживання, менше — на заробітну плату.

**Висновки.** Подолання бідності неможливо без врахування особливостей суспільного розвитку України, що обумовлює сучасні підходи до розробки та здійснення відповідної державної політики.

Аналіз причин нинішнього стану бідності в українському суспільстві засвідчує, що її подолання має відбуватися через підвищення рівня та якості життя працездатних осіб, а не лише найбідніших прошарків населення. Зазначене вимагає комплексної системи заходів і відповідних змін у соціальному захисті.

Вирішення проблеми бідності та низького рівня соціального захисту населення в Україні слід пов'язувати не тільки з економічним розвитком, а й з існуючою системою соціальних цінностей, ефективністю діяльності державних інститутів, дієвістю механізмів державного управління соціальним розвитком, результативністю співпраці органів державного управління, місцевого самоврядування і суспільства, громадян.

Відсутність системного підходу до реалізації політики держави нівелює зусилля органів державної влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування, гальмує суспільний поступ, призводить до розчарувань і зниження довіри населення до влади, формує в масовій свідомості соціальний песимізм. Державне мислення передбачає аналітичність, прагматичність і стратегічність. Без системного, стратегічного мислення неможливо здійснювати комплексні реформи, важко координувати взаємообумовлюючі складові державної політики, формувати перспективи суспільного розвитку. Отже, подолання бідності потребує концептуальної стратегії системи соціального захисту населення. Відповідно, цілісність, концепційність і прогностичність державної політики в сфері соціального захисту населення призведе до значного зниження рівня бідності в Україні.

#### Джерела

1. *Національна доповідь «Цілі розвитку тисячоліття. Україна – 2010»* // Міністерство економіки України. – К. – 2010. – 107 с.
2. *Послання Президента України В. Януковича до Українського народу «Не люди для реформ, а реформи для людей»* // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 101 – 5 черв.
3. *Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг* / За ред. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2010. – 636 с.
4. *Соціальний захист населення України : монографія* / [І.Ф. Гнибіденко, М.В. Кравченко, О.Ф. Новікова та ін.]; за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.
5. *Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь* / [за заг. ред. В.М. Гейця та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
6. *Про невідкладні заходи з подолання бідності: Указ Президента України від 26.02.2010 року №274/2010* // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 42 – 5 бер.
7. *Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія* / [за заг. ред. Ю. Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
8. *Кравченко М.В. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні* // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (6). – 306 с. – С.155–164.

**Анотація.** У статті здійснено аналіз сучасного стану бідності та системи соціального захисту населення в Україні. Виявлено нагальні проблеми та окреслено шляхи розв'язання проблеми.

**Аннотация.** В статье проанализировано нынешнее состояние бедности и социальной защиты в Украине. Определены основные проблемы и предложены пути решения проблемы.

**Summary.** The problem of overcoming poverty in Ukraine is really urgent – according to the official information the rate of poverty is equal to 28% which makes almost 13 million people. We can speak about the mass poverty in the Ukrainian society as it engages entire social strata and groups of people. Poverty is a social consequence of the systemic crisis in Ukraine. The fundamental reason of the great fall of the living scale was structural economic reformation and mistakes in its implementation. The current situation indicates that nowadays the struggle against poverty in Ukraine should be the highest priority for the government and the society. In Ukraine it is really essential to create such a system of social insurance which would be able to react appropriately to social risks and would influence the decrease in the poverty rate which is typical for the highly developed countries. The most essential issues on the way of overcoming the poverty are ineffective income redistribution, low level of salary payments, poverty of families with children, unfair allocation of state transfers directed to social support, the influence of the world financial crisis; the increase of the social passiveness. The analysis of the current poverty status in Ukraine determines the necessity of increasing the level and quality of living of working population, but not only of the poorest groups of people.

**Ключові слова:** бідність, соціальний захист населення, шляхи подолання бідності.

**Ключевые слова:** бедность, социальная защита населения, пути преодоления бедности.

**Key words:** Poverty, social protection of the population, way of overcoming of poverty.

*Стаття надійшла до редакції журналу 14.12. 2010 р.*