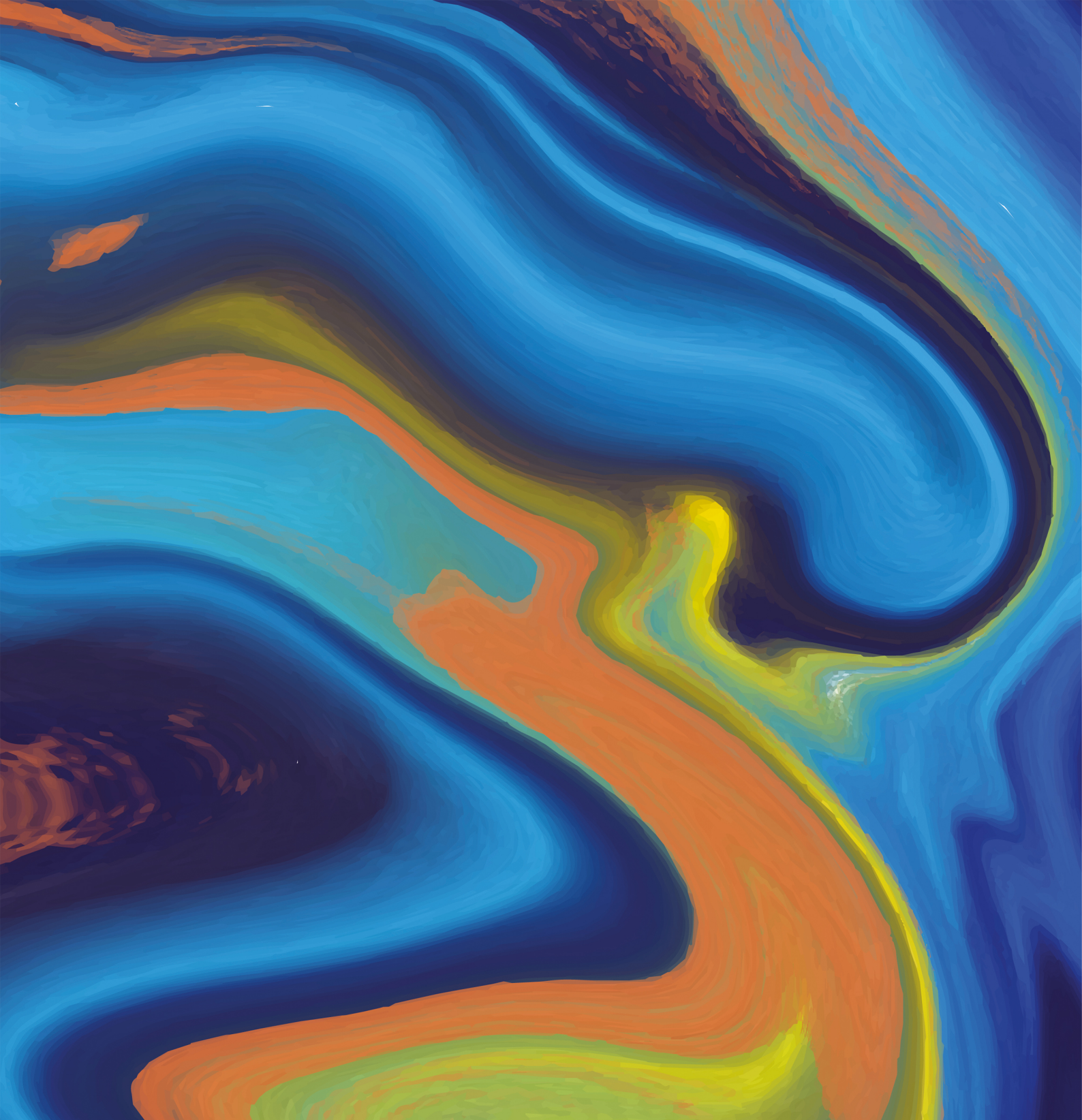




В.М. НОВІКОВ

ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА ДОСЛІДЖЕНЬ ЯКОСТІ ЖИТТЯ
імені МИХАЙЛА ПТУХИ

В.М. Новіков

**ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНА МЕТОДОЛОГІЯ
ДОСЛІДЖЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ**

КИЇВ – АКАДЕМПЕРІОДИКА – 2025

Обґрунтовується пріоритет морального фактору перед економічними в умовах посилення постмодерністських тенденцій розвитку суспільства. Авторська трактовка моральності представлена етико-економічною моделлю, що дозволяє багатогранніше дослідити роль моралі в системі економічних і соціально-культурних взаємодій, розкрити її специфіку і мотиваційну роль в соціально-історичній динаміці. Дослідження поняття справедливості як основи взаємообумовленості етики і економіки є однією з фундаментальних проблем економічної теорії. Концептуально справедливість розглядалась класиками минулих епох та сучасних років: Арістотелем, Ж.-Ж. Руссо, І. Кантом, А. Смітом, Дж.М. Кейнсом, Л. Мізесом, Ф. Гаєком, Дж. Ролзом, А. Сеном, М. Туган-Барановським та іншими відомими авторами. В подальшому в світі та в Україні поширення набули порушення господарюючими суб'єктами та банками правових норм та етичних правил ведення економічної діяльності. У цих умовах досягнення справедливості вимагає потужної інституціональної підтримки, орієнтованої на підвищення рівня етизації економіки. В монографії дослідження справедливості спирається на наукові висновки А. Сена, які тяжіють до принципу дистрибутивної справедливості. Робота має теоретико-дискусійний характер. Соціальна справедливість розглядається з морально-суб'єктивних позицій, що відрізняє цю категорію від категорії рівності. Справедливість трактується як особлива інституціональна форма соціально-економічних відносин, яка має специфіку визначення та регулювання.

Рецензенти:

д-р екон. наук, професор Г. А. Дмитренко,

д-р екон. наук, професор Л.С. Лісогор,

д-р екон. наук, професор Ю.М. Маршавін

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи НАН України (протокол № 5 від 14 квітня 2025 р/у)

© Інститут демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи НАН України, 2025

© В.М. Новіков, 2025

© Академперіодика, оформлення, 2025

ISBN 978-966-360-XXX-X

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	4
РОЗДІЛ 1. СПРАВЕДЛИВІСТЬ ТА ЕТИЧНА ЕКОНОМІКА: СУЧАСНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА СОЦІАЛЬНА ЗНАЧУЩІСТЬ	6
1.1. Теоретико-дискусійні аспекти справедливості.....	6
1.2. Етична економіка – базова основа справедливості	21
1.3. Етико-економічна модель в історичному контексті.....	39
Список використаних джерел та літератури.....	55
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ	59
2.1. Інноваційні інструментарії соціального захисту.....	59
2.2. Інституціональні основи житлового забезпечення громадян.....	78
2.3. Економіко-організаційний інструментарій забезпечення населення житлом	97
2.4. Сучасні підходи до визначення ефективності медичних закладів	126
Список використаних джерел та літератури.....	142
РОЗДІЛ 3. СТАТИСТИЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ	145
Список використаних джерел та літератури.....	155
ПІСЛЯМОВА.....	156
ДОДАТКИ (подані за першоджерелом)	158
ДОДАТОК 1	159
ДОДАТОК 2.....	165
ДОДАТОК 3.....	195
ДОДАТОК 4.....	202

ПЕРЕДМОВА

Етика у соціально-економічних дослідженнях як галузь знання почала формуватися у 70-ті роки минулого століття. Усвідомлення того, що дотримання етичних принципів вигідно в економічних відносинах і ділових стосунках, спочатку сформувалося у США, а згодом почало розповсюджуватись в інших країнах і насамперед в Європі.

Для американського інституціоналіста Т. Веблена було очевидним, якщо етичні інститути (традиції, звичаї, поведінкова мотивація) відстають від перетворень у сфері виробництва і протирічать їм, то необхідно узгоджувати розбіжності між застарілими етичними структурами та «новим середовищем». З великої спадщини німецького класика М. Вебера вирізняються дві його праці: «Протестантська етика та дух капіталізму» та «Господарська етика світових релігій», завданням яких був пошук господарської ідеології епохи і нації, яка стимулювалась звичаями та релігійними уподобаннями. Таким чином, початковий етап досліджень взаємозв'язку економіки та етики характеризувався тим, що етика визнавалась первинною в логічному та історичному сенсі.

Проте, події кінця XX та початку XXI століття продемонстрували деформаційні тенденції у ринковому господарстві із зовсім іншим способом соціального життя, іншими етико-культурними цінностями. Виникли інституціональні і антропологічні обмеження, пов'язані з емансипацією господарства від етичних обмежень. Сучасне господарство набуло протиріч «віртуальної економіки», що має перерозподільну природу. Попередник постмодерністської стадії економічного розвитку, процес, який зберігся в науковій літературі під загальною назвою «модерн», ознаменувався створенням системи індустріальних продуктивних сил та національних держав. Вичерпання творчого потенціалу суспільства «модерну» призвело до появи нового цивілізаційного та економічного порядку.

Екзистенційний аспект в постмодерністській економіці характеризується низкою особливостей. Домінантою є становлення спекулятивної моделі економіки, де пріоритетом стає отримання фінансової ренти. Максимізація прибутку досягається не за рахунок промислового виробництва, а в результаті маніпуляцій з фіктивними фінансовими інструментами. Звичайні соціальні цінності втрачають властиве їм абсолютне гуманітарне значення. Застосування маркетингових та фінансових технологій продажу споживчих товарів нав'язує населенню певний імідж та критичний стиль споживання.

Відсутність етичних обмежень у сфері споживання та прихована апологія негативних фінансових практик змінює всю інституціональну конструкцію соціальних пріоритетів епохи модерну на протилежну. Тому господарська етика (етизація економіки) стає провідною у побудові соціально статусного суспільства.

Необхідність визнання застосування етичного інструментарію насамперед у сфері господарської діяльності кореспондує з тезами, які викладались ще М.І.Туган-Барановським у його роботі «Основи політичної економії». Господарська етика використовує моральні принципи та норми стосовно економічної діяльності і пов'язана з такими категоріями як справедливість, рівність та мораль. В економічному значенні, справедливість – це поняття, яке включає правові та соціальні аспекти, відображаючи ідеал неупередженості у визначенні задоволення людських потреб. Поняття рівності може розглядатися в кількох аспектах, але найчастіше йдеться про соціальну та економічну рівність. Соціальна рівність передбачає однаковий статус і права для всіх членів суспільства, тоді як економічна рівність стосується розподілу благ, ресурсів та можливостей. Мораль трактується як один з основних способів соціальної неформальної регуляції соціальних контактів.

Спеціалізований економічний науковий контекст передбачає розмежування етичних понять, що обумовлено не лише загальним намаганням надати цим термінам наскільки можна більш конкретного значення, але й тим, що термінологічна нечіткість смислових меж між цими поняттями приховує низку невирішених, а в окремих випадках і не виявлених методологічних проблем. У кінцевому підсумку це накладає на всю конкретну проблематику відповідної сфери досліджень необхідність пізнавального розмежування функцій і ролі зазначених понять.

Під таким ціннісно-орієнтованим завданням здійснювалось дослідження етичної тематики від спроби визначити походження етичної економіки до соціальних і психологічних аспектів справедливості та інституціональних інструментів її резильєнтності. Справедливість – одне з важливих понять, які характеризують економічну етику. В українських правових та економічних працях не спостерігається не тільки цілісного уявлення про справедливість, але і її місця в інституційній структурі. В роботі розгляд справедливості відбувається з різних ракурсів – відповідно до предмету монографічного дослідження.

РОЗДІЛ 1. СПРАВЕДЛИВІСТЬ ТА ЕТИЧНА ЕКОНОМІКА: СУЧАСНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА СОЦІАЛЬНА ЗНАЧУЩІСТЬ

1.1. Теоретико-дискусійні аспекти справедливості

На сучасному етапі розвитку суспільства, коли гальмується соціальна динаміка і зменшується рівень резильєнтності людського розвитку, проблематику етичної економіки необхідно розглядати у тандемі таких понять як соціальна справедливість і рівність.

Проте сьогодні багато публікацій на тему стійкості соціального розвитку обходять тему справедливості і рівності, розглядаючи її як окремі і не пов'язані із людським розвитком [1, с. 33]. Такий погляд видається неповним і контрпродуктивним. По-перше, тому що ігнорується етичний характер людського розвитку, по-друге – вносить протиріччя в інститути його реалізації. Першими з дослідників, хто наполегливо рекомендував вивчати ці питання у поєднанні, були Судхір Ананд і Амартія Сен, у публікації ПРООН «Звіт про глобальний розвиток людини 2011 року. Сталий розвиток та рівність: краще майбутнє для всіх» [2].

Першою в Україні фундаментальною роботою, присвяченою темі соціальної справедливості і людського розвитку, є колективна монографія «Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи», підготовлена під керівництвом академіка НАН України Е.М. Лібанової, опублікована у 2019 р. Головна ідея наукової праці спрямована на визначення діалектичного протиріччя між ефективністю та справедливістю і використання його для забезпечення сталого людського розвитку [3].

Однак в наукових публікаціях частіше розкриваються атрибутивні ознаки справедливості у площині історико-філософської ретроспективи і методології соціально-філософського аналізу. Відповідно до цього, у широкому розумінні справедливість розглядається як базова складова, необхідна для розбудови будь-якої системи соціального управління та функціонування суспільства в цілому. З точки зору соціально-філософського аналізу справедливості існує два ключові критерії: на індивідуальному рівні людина повинна мати рівні права щодо широкого спектру основних свобод, співмірного з подібними свободами для інших; на суспільному рівні справедливість має забезпечуватися через переваги для найменш привілейованих членів суспільства і рівний доступ усіх громадян до робочих місць та державних посад [4, с. 105-115].

Серед науковців поширюється впевненість, що проблеми соціальної нерівності, рівності та справедливості стають все більш актуальними як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Соціально-філософський аналіз цих проблем дозволяє виявити їх джерела, механізм та тенденції розвитку. Від успішного вирішення цих проблем залежить майбутнє соціального розвитку [5, с. 71–74].

Ознайомлення з останніми дослідженнями з проблематики справедливості свідчить, що вивчення цього феномену не можна вважати остаточним. Дискусійним залишається розуміння етико-економічних основ справедливості, здатних дати моральний вектор соціальному розвитку. Весь історично довгий процес аналізу категорії справедливості був спрямований на формування цілісного уявлення про справедливий устрій суспільства. Відповідно до соціально-економічних течій виокремились різні концепції справедливості: від античної до ліберальної, де провідним принципом стала корисність. Сучасні уявлення про справедливість пов'язані переважно з критичним ставленням до її ліберального контексту і позитивним – до етико-економічного. Інтерес до аналізу змісту даної проблеми обумовлений її практичною значимістю: прагненням сформувати та закріпити моральні традиції господарської та економічної діяльності.

Політекономічне трактування справедливості, якщо воно обговорюється в контексті теоретичного поняття рівності, яке використовується як тотожне з поняттям справедливості, вживається, перш за все, стосовно справедливості розподілу – тобто невинуватості нерівності для людей. Між рівністю та стійкістю справедливості формально не простежується позитивний емпіричний зв'язок. Цілком можливо, що такий зв'язок існує. Заставою цього є подібність цих понять в одному фундаментальному аспекті: обидва стосуються дистрибутивної рівноправності. Дистрибутивний підхід допомагає зрозуміти зв'язки між рівністю і справедливістю, – як вони посилюють одна одну в деяких випадках і які компроміси між ними можуть виникнути. У згаданому вище документі («Звіт про глобальний розвиток людини 2011 року. Сталий розвиток та рівність: краще майбутнє для всіх») справедливість вживається як завдання, але не як інструмент досягнення високого рівня соціального розвитку. А втім, центральним моментом у взаємодії зазначених понять є справедливість. Навколо неї концентруються всі заходи державної соціальної політики, у т. ч. щодо соціальної рівності. Важлива роль справедливості у вирішенні проблем соціального розвитку викликає підвищену зацікавленість у сучасному осмисленні її як наукової категорії. В науковій літературі соціальна справедливість, обумовлюючи міру рівності і нерівності, розглядається як етична дефініція і переважно досліджується у якості предмета теоретичної соціології. Гідність людини,

її життєві цінності аналізуються через узагальнення морального, філософського, правового та інших підходів до питань соціальної ієрархії [6, с. 86–89]. Оскільки соціальна справедливість за змістом є ідеальною цінністю, вона не піддається точному виміру і може трактуватися з різних концептуальних позицій. Завдяки цьому значно різняться теоретичні погляди дослідників на природу соціальної нерівності, чинники її підтримки, сутність соціальної диференціації тощо.

Першим економістом-класиком, який звернув увагу на природу та фундаментальне значення справедливості, був Адам Сміт. У 1759 р. він видав свою першу працю «Теорія моральних почуттів», яка за характером є філософсько-етичним твором. Ця книга розкриває найважливішу роль моральності у суспільстві та житті людства. Сміт переконаний, що «багатство народів» створюється саме тими людьми, які не лише стали економічно достатніми, але й наділені «високими чеснотами». Значне місце в його теоретичному вченні займають найважливіші етичні категорії, передусім справедливість. Оскільки з цією дефініцією пов'язані погляди багатьох економістів на соціальний устрій сучасного суспільства, важливо з'ясувати точку зору Сміта-філософа на справедливість, оскільки вона була сформульована ним в епоху виникнення та утвердження капіталістичних засобів виробництва. Помітна роль А. Сміта у розвитку теорії моральної проблематики мала неабияке значення для фундаментальної розробки політичної економії і здійснює зараз великий вплив на основні напрями розвитку економічної науки. Свідченням тому є те, що «Теорія моральних почуттів», невинноватково викликає зараз науковий інтерес. Триває пошук не тільки змісту соціальної справедливості на основі аналітичних філософських концепцій, але й формування практопії, тобто здійснення історично можливого сценарію справедливої організації суспільства.

Робота А. Сміта написана з позицій етичного сентименталізму¹. Безумовно, він дотримувався тих морально-філософських ідей, які відзначали цей напрямок, поділяв теорію морального почуття. Однак у філософії Сміта роль почуттів зазнає подальшого розвитку порівняно з авторами попередніх наукових теорій. Однією з відмінних рис сенсуалістичної етики Сміта був психологічний підхід до моралі. Це означає, що акцент ставився на чуттєво-емоційній основі моральності. Джерелом моральної поведінки, за логікою Сміта, є такі риси, як співчуття

¹ Етичний сентименталізм – традиція у новоєвропейській етиці, представники якої повністю або частково обґрунтовували мораль на моральних почуттях, емоціях. Термін «моральне почуття» («moral sense») введено у філософсько-етичне мислення на початку XVIII ст.

або симпатія. Цим самим з'ясовується громадський характер міжособистісних відносин та соціальної природи «моральних почуттів».

По-іншому, ніж його сучасники, трактує А. Сміт поняття чесноти. На відміну від звичайного життєвого «пристойного» вчинку чеснота вимагає від людини такого ступеня великодушності та благородства, на яку бувають здатні нечисельні, істинно добродішні люди. «...існує значна різниця між чеснотою та простою пристойністю; між тими якостями та діями, які заслуговують на захоплення та відзначення, і тими, які просто заслуговують на схвалення» [7, Розділ V, Розділу I, Частини I]. Поділяючи дефініцію справедливості на види, Сміт тим самим передбачає певною мірою кантівське розмежування моральних вчинків на легальні та моральні, але робить це, зрозуміло, в рамках своєї етичної концепції. «Пристойний» і справедливий добродішний вчинок відрізняється, за Смітом, лише ступенем морального змісту. Якщо Іммануїл Кант пов'язував різницю між легальними і моральними вчинками з апіорним моральним законом, почуттям обов'язку, то у Адама Сміта перевага віддається не «холодному почуття обов'язку», а природним уподобанням, що схиляють людей до добра. «Хоч би якою егоїстичною була людина, очевидно, що в її природі є певні принципи, які цікавлять її долею інших і роблять їхнє щастя необхідним для неї, хоча вона нічого з цього не отримує, окрім задоволення бачити його. До такого роду належить жалість або співчуття, емоція, яку ми відчуваємо до страждань інших, коли ми їх бачимо або змушені уявити їх дуже жваво» [7, Розділ I, Розділу I, Частини I].

У контексті пропонованої читачам роботи недоцільно розглядати детально всі аспекти сенсуалістичної етики, оскільки це є предметом філософської науки. Важливо лише відмітити концептуальний характер позиції А. Сміта. В «Теорії моральних почуттів» лише намічено аналіз тієї сфери суспільного життя економічних відносин, яким було присвячено цілком його «Дослідження про природу та причини багатства народів».

Свідомість людей, які мають економічні інтереси і спонукають до обміну товарами та послугами, не може нехтувати громадськими зв'язками, заснованими на моральних відносинах між людьми, на взаємній симпатії та прихильності. Таким чином, у роботі Сміта долаються елементи утилітаризму, які містилися в етичному вченні Д. Юма та розвинені згодом англійським теоретиком моралі та права І. Бентамом, що проголосив принцип корисності головною метою моральної діяльності та основою людського щастя. «Можна подумати, що саме корисність ... якостей найкраще рекомендує їх нам; і, безсумнівно, розгляд цього питання, коли ми починаємо звертати на нього увагу, надає їм нової цінності. Однак спочатку ми схвалюємо судження іншої людини не як щось корисне, а як правильне, точне, відповідне істині та дійсності:

і очевидно, що ми приписуємо йому ці якості лише тому, що вважаємо, що воно узгоджується з нашими власними. Смак, так само, спочатку схвалюється не як корисний, а як справедливий, витончений і точно відповідний своєму об'єкту. Ідея корисності всіх якостей такого роду явно є додатковим думкою, а не тим, що спочатку рекомендує їх нам до схвалення» [7, Розділ IV, Розділу I, Частини I].

У своєму дослідженні А. Сміт виходив за межі суто психологічного аналізу моральної свідомості та поведінки. Визнаючи, що моральні вчинки багато в чому зумовлені майновими відмінностями та всім «порядком суспільства», Сміт між тим торкався питань управління людським розвитком. Він не доводив різницю між мораллю і правом. Утім, це робили й інші мислителі XVII–XVIII ст. Але на відміну, наприклад, від Т. Гоббса, який вважав, що людина за своєю природою нездатна до суспільного життя і долучається до неї лише за допомогою державної влади, А. Сміт у розділі III «Про корисність цього устрою» стверджував: «...людина, яка може існувати лише в суспільстві, була природою пристосована до тієї ситуації, для якої вона була створена. Усі члени людського суспільства потребують взаємної допомоги та так само зазнають взаємної шкоди. Там, де необхідна допомога надається з любові, вдячності, дружби та поваги, суспільство процвітає та щасливе... Природа... прикрашає, а не фундамент, який підтримує будівлю, і тому її було достатньо рекомендувати, але аж ніяк не потрібно нав'язувати. Справедливість, навпаки, є головним стовпом, що підтримує всю будівлю. Якщо її знести, то велика, неосяжна матерія людського суспільства, яку зводили та підтримували ... миттєво розсиплеться на атоми. Щоб примусити до дотримання справедливості, Природа вселила в людські груди цю свідомість несправедливості, ті жахи заслуженого покарання, які супроводжують її порушення, як великі гарантії об'єднання людства, щоб захистити слабких, приборкати насильників та покарати винних» [7, Розділ III, Розділу II, Частини II].

В часи діяльності А. Сміта проблема права та справедливості була дискусійною. З одного боку, пропонувалось думка, що закон є норма громадянської поведінки, яка відрізняє вірне і справедливе від невірного і несправедливого. Це формулювання неодноразово піддавалось критиці у зв'язку з несумісністю права та справедливості. У разі заперечення правової природи справедливості суспільство має справу із заміною правового (загального і рівного) значення справедливості довільним змістом і навіть приватним (навіть частковим) інтересом.

Коментуючи правовий підхід до справедливості у роботі А. Сміта, слід наголосити, що визнаючи людину як активний суб'єкт суспільних відносин, автор передбачає механізм регулювання соціального розвитку,

заснований на співставленні потреб та інтересів, який і було помічено, використано і розвинуто наступними дослідниками.

Проблема справедливості як соціально-економічного та морального явища і після XVIII століття продовжувала залишатися відкритою для дискусій та соціальних проєктів. Зважаючи на всю різницю між філософськими основами авторських позицій, кінцеві цілі були однотайними. Юридичний зміст справедливості знайшов своє найбільш глибоке продовження у таких філософів європейського відродження, як Ж.-Ж. Руссо та І. Кант.

У Ж.-Ж. Руссо моральність (справедливість) не передує політичному життю, а є результатом суспільного договору. Збереження індивідуальної свободи і справедливості в межах суспільного порядку можливе тільки при створенні такої організації відносин, коли підпорядкування всім означає одночасно непідпорядкування нікому, крім самого себе. Вирішення такого завдання Ж.-Ж. Руссо пропонує через створення особливої політичної субстанції, яка презентує собою єдине джерело законів – загальної волі. Ця структура спрямована не на забезпечення переваг для приватних осіб, а на досягнення загальних цілей. Найвагомішим проявом справедливості загальної волі є встановлення нею загальної рівності прав.

Проблему поєднання свободи і збереження поваги до моральної гідності особи вирішував І. Кант, який розвинув вчення Ж.-Ж. Руссо. Кант змінив трактовку поняття загальної волі та суспільного договору. Його морально-політична концепція полягає в тому, що суспільний договір розглядається не як історичний факт, а як ідея розуму. Для І. Канта загальна воля і суспільний договір вже не політичний принцип, а трансцендентальний критерій, що дає змогу встановити моральну легітимність закону. У І. Канта морально-правова доктрина заснована на принципах чистого розуму і тому не допускає компромісів із практикою, з реальністю. Сутність права у трактовці Канта полягає в тому, що не заперечуючи прояву людської свободи, він блокує можливість руйнівних тенденцій суб'єктивної волі, створює перешкоди для впливу на інших людей. Завдяки цьому теоретично встановлюється певний баланс інтересів, гармонійна рівновага в громадському управлінні суспільством, що забезпечує дотримання принципів справедливості. Точка зору І. Канта була сформульована в літературі як «категоричний імператив», названий його іменем, і активно використовується або пропонується сучасними дослідниками, коли вивчається питання соціального розвитку.

Аналіз і формулювання питань справедливості, нерівності та можливостей їх реалізації, викладених класиками XVIII, спирались на праці авторів античного і римського періоду. Найбільш обґрунтовано доводив свою думку Марк Туллій Цицерон, висловлювання якого

становлять собою унікальне за охопленням вивчення проблеми справедливості, співзвучне з нашим часом. Проблема справедливості вирішується Цицероном, як і у греків, не з інтересів окремих верств, а виходячи з інтересів держави як єдиного цілого. Цицерон висловлюється за змішану форму управління, що складається з трьох елементів: монархії, аристократії й демократії. Модель змішаного державного устрою є, на думку Цицерона, бажаним рішенням політичної проблеми справедливості. Змішаний принцип – це кредо римського філософа, полягає у «згоді станів», практичний зміст якої полягає у досягненні суспільного примирення і згоди.

Політична згода (консенсус) станів, що спирається на загальні інтереси, не є єдиною основою зміцнення громадянського суспільства на основі політичної справедливості. Іншим фактором виступає, як і у греків, «природне право», де виокремлюються два види права: позитивне і природне.

Перший вид – це сукупність законів, що регулюють поведінку громадян у суспільстві, другий – ототожнюється з людським розумом і має пріоритет понад позитивним правом. Розмежування «природного права» призводить до усвідомлення фундаментальної етичної рівності людей і відповідної правової рівності.

Природно-правова концепція Цицерона становить собою класичний зразок концепції справедливості, що спирається на гуманістичні ідеали. У зв'язку з цим звернення до вчення Цицерона виявилось логічною ланкою переходу від філософського трактування справедливості, заснованого на принципах блага для всього громадянського співтовариства, до правової концепції, що базується на принципах гуманізму, універсалізму, егалітаризму. Проте застосування цих принципів у зв'язку із історичною зміною соціально-економічних укладів було ускладнено наявною господарчою практикою. Разом з цим бажання виявити обумовленість людського розвитку фактором справедливості мотивовано політично та економічно. Дослідження соціальної справедливості як чинника сталості людського розвитку залишається однією з фундаментальних і дискусійних проблем сучасної економічної теорії.

З точки зору, наприклад, неоліберальної теорії категоріальне визначення справедливості обмежується свободою індивідуума від держави. Вона поділяється ідеологами неолібералізму економістами Л. Мізесом, Ф. Гаєком, а також М. Фрідменом, які розглядали державне втручання в економіку як порушення природного економічного розвитку. Неолібералізм орієнтується на принципи рівності, де головним соціальним пріоритетом вважається індивідуальна свобода. З цієї точки

зору свободу розглядають як головну умову самореалізації індивідуума, що має свої власні цільові настанови.

Неоліберальне розуміння свободи – це можливість для кожного індивідуума забезпечити собі той рівень добробуту, який дозволяють йому власні зусилля. Неоліберальний підхід до свободи сформував у його представників і специфічне ставлення до рівності як соціальної цінності. З трьох видів рівності: особистої рівності, рівності можливостей та рівності результатів, неолібералізм визнає два перші, які фактично ототожнюються. Звідси випливає, що рівність можливостей аморфна до соціальної справедливості.

Негативно оцінюється в неоліберальній теорії такий новий вид рівності, як рівність результатів, що досягається під впливом розподільчих функцій державної політики. Представниками неоліберальної теоретичної течії не вважається економічно виправданим положення, коли свобода має бути забезпечена набором соціальних благ, необхідних для нормального розвитку особи, а отже, і для сталого соціального розвитку. Ідеологія лібералізму не допускає етичної економіки і дистрибутивної справедливості. Проте загальна радикальна позиція М. Фрідмена піддається критичному аналізу. На навчальному семінарі Чиказького університету на тему «Хто такий Мілтон Фрідман і яка його спадщина?» 14 жовтня 2008 року відмічалось, «що він був «утопічним» «ідеологом», і що будь-яка така ідеологія утопічної політики може мати потенційно катастрофічні наслідки «в реальному світі...», ідеологія, яка може здаватися хорошою в теорії, але є поганою на практиці». Спадщина Фрідмана як така, «що стосується «сили ідей», і яку, слід розглядати як «небезпечну» [8].

Із позицій неолібералів справедливим може бути такий розподіл, що є результатом дії неконтрольованих ринкових сил, а не цілеспрямованих дій держави. Фактично це означає, що неолібералізм дотримується тільки аристотелівського комунікативного змісту справедливості, тобто справедливості як чесності в стосунках вільного обміну товарами і послугами, і відкидає поняття дистрибутивної, розподільчої справедливості.

У сучасному суспільстві однією з розповсюджених теорій справедливості є лібералізм, який спирається на оновлену позицію «громадської угоди» І. Канта. В основу неокантіанського лібералізму покладена ідея обмінної справедливості на протигагу дистрибутивної справедливості. Це означає, що справедливе суспільство можливо лише за умови надання кожному індивідууму максимальних можливостей для реалізації його права на вільний вибір професії та працевлаштування, що дає громадам досягти певного рівня добробуту. З точки зору лібералізму

держава та розподільча справедливість можливі лише у випадку соціального захисту людей.

Відповідно, коли держава виходить за ці мінімальні функціональні межі, права громадян заземлюються, порушуються [9]. Дотримання цих теоретичних поглядів в умовах трансформаційних економік не створило достатніх умов для людського розвитку.

Проблему соціально справедливого розподілу благ у суспільстві намагався розв'язати Джон Ролз. В його роботі «Теорія справедливості» (1971), зміст якої перероблявся впродовж багатьох років, глибоко проаналізовано широке коло питань розподільчої справедливості, що відрізняє її від інших підходів до вивчення справедливості. Відстоюючи думку розподільчої справедливості, автор використовує удосконалену форму теорії громадського договору І. Канта і пропонує моральний підхід, альтернативний утилітаризму. Опоненти Дж. Ролза вважали, що він надав найвпливовішу з усіх теорій справедливості ХХ ст. Дж. Ролз стверджує поняття справедливості як чесності і пропонує принципи справедливого вибору, в межах яких обираються варіанти справедливого розподілу. Він вважав, що при певних обмеженнях завдяки його теоретичній моделі сторони у ході громадського переговорного процесу одержать перемогу над різними альтернативними підходами, зокрема лібертаріанськими та утилітаристськими.

Класичним стало егалітарне формулювання Дж. Ролзом поняття справедливості, де автор акцентує на таких аспектах, як от: чесність, об'єктивність, рівність можливостей, подолання бідності, та на гарантіях їх реалізації через практику функціонування інститутів. Фундаментальним для справедливості, пише Дж. Ролз, є поняття чесності, що стосується чесних ділових відносин між особами, які співпрацюють або конкурують одна з одною, як, наприклад, це відбувається у разі, коли йдеться про чесну гру, чесні змагання, чесну угоду. Питання про чесність виникає, коли вільні люди, які не мають влади один над одним, організовують спільну діяльність і встановлюють або визнають правила, що визначають цю діяльність, і зумовлюють розподіл вигід та тягарів, що отримуються від неї. Сторони вважатимуть практику чесною, якщо, беручи участь у цій практиці, ніхто з них не почуватиметься ошуканим чи вимушеним підкорятися вимогам, які вони не вважають законними. Це значить, що кожна зі сторін має уявлення про законні вимоги, прийняття яких сторони вважають розумним як для себе, так і для інших. Якщо розглядати принципи справедливості за описаним алгоритмом, то ці принципи і визначають такого роду концепцію [10, с. 47–58].

Дж. Ролз пропонує два різні принципи справедливості. Перший – потребує рівності щодо основних прав та обов'язків; другий – стверджує,

що соціальна і економічна нерівність, наприклад, у добробуті або у владі справедлива, якщо призводить до компенсуючих переваг для кожної людини і, зокрема, для менш забезпечених членів суспільства [10, с. 47-49]. Інтуїтивна ідея тут полягає в тому, що розподіл переваг має викликати бажання до співробітництва, включаючи тих людей, добробут котрих є нижчим. Тим самим Дж. Ролз констатує, що справедливість як чесність є прикладом того, що має назву договірної теорії. Таким чином Дж. Ролз дає власну теорію справедливості як сучасну версію теорії суспільної угоди. «Моя мета, констатує Дж. Ролз, полягає лише в тому, щоб включити до складу справедливості усі відносини між людьми, які враховують арену з питань, пов'язаних із справедливістю... На противагу різним концепціям суспільного договору, сторони не утворюють будь-яку конкретну спільноту чи практику; вони не укладають угоди про підпорядкування якомусь конкретному суверену або прийняття конституції... Сторони дійдуть згоди щодо стандартів оцінювання, а не щодо тієї чи іншої практики самої по собі; Предмет їхньої згоди має досить-таки загальний характер; це просто визнання певних, відповідних загальним, умов, принципів оцінювання, які повинні використовуватися при критиці організації їх спільних справ» [10, с. 57].

Позиція Дж. Ролза критикувалась, перш за все, прихильниками лібертаріанських теорій за його точку зору щодо розподільчої справедливості. Гострому засудженню піддалась робота Джона Ролза з боку Роберта Нозіка. Він вважає, що розподільча справедливість неминуче призведе до нерівності і порушення прав людини. Всі блага, що отримує людина, можуть бути одержані лише в процесі обміну. В історичному плані ця точка зору в певному плані є суперечливою.

Найбільш послідовним і фундаментальним опонентом Дж. Ролза є Амартія Сен – політичний філософ, нобелівський лауреат і автор класичної роботи «Ідея справедливості» (2009). Наукова оригінальність роботи А. Сена полягає в тому, що він присвятив її видатному теоретикові політичної філософії та етики Дж. Ролзу і полемізує з ним. У своїй праці «Теорія справедливості» Дж. Ролз, як підкреслено вище, намагався запропонувати моральну концепцію справедливості, альтернативну утилітаризму, і розглядав її крізь призму соціально-справедливого розподілу благ у суспільстві. Використовуючи кантівський підхід до теорії суспільного договору, Дж. Ролз формулює «справедливість як чесність» і дотримується трансцендентальної теорії справедливості, що почала розповсюджуватись в епоху Нового часу і має сьогодні чимало прихильників.

«Роулз належить до традиції, яку Сен називає «трансцендентальним інституціоналізмом», пише, наприклад, Маріел Джилардоне [11, с. 711]. Сам Сен дотримується її «...порівняльних підходів, орієнтованих на

реалізацію». Різниця між двома підходами, на думку Сена, дуже глибока. Він виділяє два проблемні аспекти трансценденталізму: здійсненність і надмірність. Це означає, що ані неможливо, ані бажано досягти розумної угоди про природу «справедливого суспільства». «Доречніше вибирати серед здійснених альтернатив, враховуючи практичні міркування. Більш того, інституціоналізм також проблематичний; погляд на справедливість, зосереджений на домовленостях, не є ні необхідним, ні достатнім для забезпечення справедливості. Важливим є вплив домовленостей на індивідуальну поведінку та здібності, на життя, яке люди можуть вести. Таким чином, його пропозиція являє собою радикальний відхід від формулювання теорії справедливості Роулза» [11, с. 711].

Інституціональна проблематика не випадково опинилась й у центрі уваги такого видатного економіста, як А. Сен. Усі концепції відомих дослідників проблем справедливості, в т. ч. й Дж. Ролза, виходили з трансцендентального підходу до аналізу цієї категорії, що ґрунтується на теорії суспільного договору. Трансцендентальна ідея, або трансцендентальний інституціоналізм, за термінологією А. Сена, виходить з робіт представників епохи Просвітництва: Гоббса, Локка, Руссо, Канта. Всі історичні концепції справедливості авторів Просвітництва були еволюційними за характером і націлені на пошук якогось абстрактного поняття справедливості та критерію досягнення свободи і розподілу благ (ресурсів). Цьому, безумовно, мали відповідати певні інститути. Предметом теорії трансцендентальної справедливості є ідеально побудоване справедливе соціальне суспільство.

На противагу А. Сен пропонує розглядати процес справедливості від «протилежного», тобто через боротьбу з несправедливістю. «Виявлення відстороненої несправедливості не тільки спонукає нас замислитися про справедливість і несправедливість, але і є, як я доводитиму в цій книзі, центральним моментом теорії справедливості. У запропонованому тут дослідженні констатація несправедливості часто виступатиме як відправний пункт для критичного обговорення» [12, с. vii–viii].

Серед аргументів А. Сен використовує фактичне спостереження за поведінкою людини і доводить, що її вибір залежить від багатьох умов і тому не буває однозначним, а завжди є багатоваріантним. У зв'язку з цим автор заперечує можливість єдиної інтерпретації суспільного договору. Різні люди неоднаково розуміють його умови, що викликає й різні трактування поняття справедливості. У людей присутнє природне бажання усунути несправедливість, де дозволяє соціальна практика, інститути при цьому не відіграють важливої ролі. Від них не вимагається виховувати почуття справедливої поведінки або дотримуватись етичних принципів. Тому природно побудовані інститути не є необхідним

атрибутом досягнення справедливості. Подолати несправедливість можливо завдяки суспільному розумові, під яким розуміють суспільне обговорення між людьми з різною ідеологією і системою цінностей та із залученням раціональної аргументації, спрямоване на досягнення консенсусу відносно порівняльних оцінок [12, с. 75–86; 124].

Відмовляючись від застосування жорстких інституціональних рамок у розробці теорії справедливості, А. Сен виходить з ідеології суспільного договору, основи якої закладені ще в VIII ст. і розвинені у XX ст. зокрема, Кеннетом Джозефом Ерроу. Ідея його теореми, відома як Парадокс Ерроу, полягає в тому, що в рамках ординалістського підходу не існує методу об'єднання індивідуальних вподобань для трьох і більше альтернатив, який задовольняв би деяким цілком справедливим умовам і завжди давав би логічно несуперечливий результат ².

Головним висновком цього твердження є заперечення інституціонального механізму, в рамках якого можливо сформулювати практичну теорію справедливості. Сутність підходів до справедливості в системі твердих координат, які не можуть задовольнити суспільні потреби, А. Сен ілюструє на прикладі ситуації з трьома підходами до поняття справедливості. Зокрема, у роботі «Ідея справедливості» наводиться суперечка трьох підлітків (Ганни, Боба і Карли) про те, кому з них належить флейта: «Ганна претендує на флейту, оскільки вона єдина з трьох дітей, хто вміє грати на ній (останні не заперечують цього)... Якщо б не було всього, що ми знали, аргумент за те, щоб віддати флейту першій дитині, був би достатньо переконливим. Боб захищає своє право на флейту, вказуючи на те, що він єдиний із трьох дітей, хто настільки бідний, що у нього взагалі немає власних іграшок. Тому він міг би грати з флейтою (дві інші дитини погоджуються з тим, що вони заможніші, а тому добре забезпечені іграшками та розвагами). Якщо б ви вислухали тільки Боба і більше нікого, у вас був би обґрунтований аргумент за те, щоб віддати флейту йому.

Карла вказує на те, що вона багато місяців пильно працювала, щоб зробити флейту власними руками (інші підтвердять це), і як раз тоді, коли вона закінчила роботу, саме в цей момент, – скаржиться вона, – ці експропріатори прийшли, щоб спробувати відібрати у мене флейту. Якщо б ви почули заяву лише однієї Карли, ви, ймовірно, були б схильні віддати

² Ординалістська (порядкова) теорія корисності полягає в тому, що вподобання індивідуума щодо запропонованих до вибору альтернатив, що неспроможні вимірюватися кількісно, а лише порівнюватися, тобто одна пропозиція гірше чи краще стосовно іншої. Протилежною цій теорії є кардиналістська (кількісна) теорія корисності.

флейту їй, визнаючи цілком зрозумілою претензію на володіння тим, що вона сама ж і зробила» [12, с. 13].

Коментуючи наведений текст, А. Сен говорить, що теоретики різних напрямів (наприклад, утилітарист, економічний егалітарист або лібертаріанець) можуть вибрати конкретний варіант, однак майже напевно кожен вважатиме правильним зовсім не те, що інший. Отже, на думку А. Сена, на основі трансцендентального методу не можна розділити позицію жодного з трьох претендентів на справедливість і сформулювати загальний її принцип. Цим самим А. Сен у белетристичній формі продемонстрував, що автори класичних теорій не дають практичних відповідей на проблему справедливості. У своїй праці він безкомпромісно констатує власну позицію: «...викладається теорія справедливості у широкому сенсі. Її мета – прояснити, як ми можемо підійти до питань зміцнення справедливості чи усунення несправедливості, а не пропонувати вирішення питань про природу досконалої справедливості. Це вказує на очевидні відмінності від найбільш значущих у сучасній моральній та політичній філософії теорій справедливості» [12, с. ix].

Полемізуючи з Дж. Ролзом, А. Сен указує на очевидні відмінності власної точки зору від найбільш значимих у сучасній моральній та політичній філософії теорій справедливості. «Наприклад, відомий підхід Ролза до «справедливості як чесності» дає нам особливий набір «принципів справедливості», націлених виключно на встановлення «справедливих інститутів» (що дало можливість сформулювати базову структуру суспільства), і при цьому підкреслюється, що поведінка людей повинна повністю відповідати вимогам коректної роботи цих інститутів. Відповідно до запропонованого підходу до справедливості доводиться, що надлишковою увагою до інститутів (з якими, як вважають, поведінка узгоджується певним чином), втрачається із виду саме життя, яким здатні жити люди, цим обумовлені деякі дуже важливі негаразди» [12, с. xi]. Істотну користь у справі укріплення справедливості може принести застосування порівняльного методу, який значно ширше за теоретичний апарат суспільного договору, що накладає певні обмеження.

З концепції А. Сена можна зробити висновок, що демократична процедура грає першорядну роль у концепції справедливості. Проте це ставить його теорію у вразливе становище. Справа в тому, що публічне обговорення як спосіб подолання проблеми конкуруючих підстав справедливості передбачає певний порядок дійств, «гру за правилами», оскільки лише дотримання норм забезпечення дає легітимність прийнятим рішенням для всіх індивідів. Тому в тріаду публічного міркування, демократії та глобальної справедливості А. Сен включає в якості інструментів інституціональний фактор. Усупереч тому, що в запропонованому ним підході принципи справедливості визначаються не

через інститути, а через життя і свободу людей, інститути все одно грають важливу інструментальну роль у встановленні справедливості. Разом із певними факторами індивідуальної та соціальної поведінки правильний вибір інститутів посідає критично важливе місце у зміцненні справедливості. Інститути роблять свій внесок у декількох випадках. Вони можуть безпосередньо впливати на життя людей, узгоджуючи їх життєдіяльність із розумно обґрунтованими цінностями.

Інститути також важливі тому, що підтримують нашу здатність аналізувати запропоновані нами цінності та пріоритети, особливо коли є можливість публічного обговорення [12, с. xii–xiii]. Досконалої глобальної справедливості можна досягти завдяки справедливому комплексу інститутів (навіть якби щось подібне можна було визначити, як підкреслює А. Сен), що склало б підстави для наявності суверенної глобальної держави. Але, за відсутності останньої, питання глобальної справедливості трансценденталістам видаються нерозв'язними. «Теорія справедливості, як вона формулюється у панівному нині трансцендентальному інституціоналізмі, зводить багато найважливіших питань справедливості до порожньої риторики, навіть якщо вона визнається «благонаміреною» [13, с. 26].

У справедливості трансцендентального інституціоналізму майже немає місця для реалізації загальних принципів гуманної поведінки. Це обмеження є ілюстрацією того, що багато в чому доводиться відхилитися від панівних теорій справедливості. Критичність А. Сена та намагання оживити теорію справедливості можна вважати більш практичною та наближеною до нагальних проблем, ніж концептуальні тези «справедливості як чесності».

Реальне життя передбачає постійні компроміси, справедливість у кожному випадку індивідуальна. Для досягнення цілей теорії на практиці, жорстку інституційну конструкцію має замінити демократичний процес громадського обговорення.

На думку А. Сена, теорія справедливості, що може послужити основою для практичного міркування, повинна включати методи оцінки того, як зменшити несправедливість і зміцнити справедливість, а не тільки прагнути до опису цілковито справедливих суспільств, чим, переважно, і займаються багато теорій справедливості в сучасній політичній філософії. «Два ці завдання – виявлення цілком справедливих домовленостей та визначення того, чи зміцнить та чи інша соціальна зміна справедливість, пов'язані одна з одною певними мотивами, однак аналітично вони все одно залишаються різними» [12, с. ix].

Еволюція категорії справедливості свідчить, що її науковий аналіз був спрямований на формування цілісного уявлення про справедливий суспільний устрій. Вперше зроблена спроба дати цілісний погляд на

соціальну справедливість, яка визначена в різних наукових концепціях. Сформульовано ключову для всієї західноєвропейської традиції політичного мислення ідею потрібного змісту соціальної справедливості, що характеризується, по-перше, етичною рівністю індивідумів і нерівним розподілом суспільних благ відповідно до трудового внеску; по-друге – пріоритетом державних інтересів; по-третє – упорядкування соціальних відносин та управління ними, які регулюються правовими інституціями.

Рух у напрямку стійкого людського розвитку передбачає прагнення до стабільності не будь-якого стану суспільства, а лише такого, що розширює і забезпечує рівність можливості – важливого імперативу концепції справедливості. Отже, несправедливий розвиток, за логікою, не може бути стійким. Поєднання понять стійкості і рівності можливостей змушує аналізувати їх крізь призму дотримання соціальної справедливості. Ідея справедливості відіграє важливу роль у взаємозв'язку між стійким людським розвитком і рівністю можливостей, пошуку позитивної синергії між цими поняттями.

Зараз питання справедливості знаходяться у центрі академічної уваги. Донедавна при оцінці справедливості домінувала концепція утилітаризму – напрям, що ставить в основу людського розвитку максимізацію корисності. Ця методологія була піддана обґрунтованій критиці провідними світовими вченими. Складні соціально-економічні процеси, що відбуваються сьогодні, швидше за все, свідчать про необхідність переналаштування теорії справедливості з метою наближення її до реальності.

У колі новацій слід згадати оцінку впливу людської поведінки на здатність інститутів підтримувати справедливий підхід до людського розвитку. Така позиція видається продуктивною. На практиці жорстку інституційну конструкцію досягнення справедливості, за поглядом А. Сена, повинен замінити демократичний процес публічного обговорення, заснований на порівнянні. Спираючись на традицію, пов'язану з іменем А. Сміта, ключ до вирішення проблеми справедливості, відповідно до концепції А. Сена, вбачається у громадських порядках, що базуються на процедурі соціального вибору. Йдеться про необхідність постійного обговорення, зіставлення та ранжування пріоритетів на противагу орієнтації на одноразово створений інституційний устрій.

1.2. Етична економіка – базова основа справедливості

Базисні тенденції розвитку економіки на початку ХХІ століття поставили перед світовим науковим та інтелектуальним середовищем завдання осмислити складні і часом непередбачені соціальні і макроекономічні деформації сучасної епохи, пов'язані з емансипацією господарства від етичних обмежень, і дати відповідь, які нові зміни соціально-духовного буття вважаються найбільш значущими в системі майбутніх суспільних перетворень. Сучасні умови глобалізації, конкуренції та стрімкі науково-технічні зміни впливають на фрагментацію економіки, де індустріальний капіталізм втрачає своє пріоритетне значення і поступається своїм місцем економіці знань, заснованій на інформаційних технологіях, у структурі якої темпи розвитку сфери гуманітарних послуг починають домінувати над темами виробництва матеріальних благ, а резильєнтність суспільства визначається досягнутою якістю справедливих відносин. Постмодерністська модель сучасного етапу суспільного розвитку призводить до переважання фінансово-спекулятивних операцій у відтворювальному процесі, наслідком чого є факт редукції людських якостей підприємців до матеріальних вимог, що не обмежує їх прагнення до наживи будь-якими фіктивними фінансовими інструментами. За умов глобалізації знижується вплив держави на національні економіки, що негативно відображається на соціальній політиці. Зростання кризових умов в сучасному суспільстві посилює увагу до етики як об'єкту економічного аналізу і, відповідно, до етичної економіки. Економічна етика сфера наукових досліджень, яка безпосередньо пов'язана із справедливістю. Як спеціальна теоретична і прикладна дисципліна етика вивчалась переважно соціологами, соціальними філософами та політологами. Однак через протиріччя соціально-економічної практики постмодерну наприкінці ХХ та початку ХХІ ст. почав зростати попит на виокремлення етичної економіки в самостійну сферу наукових досліджень, яка мала б ціннісний соціально-гуманітарний характер макроекономічного, міжгалузевого та синтетичного значення. На даний час етична економіка не несе функцію інтегрованого етико-економічного знання, не визначено з достатньою достовірністю предмет дисципліни.

У зв'язку зі зростаючою роллю етичної проблематики в житті сучасного суспільства, актуальним є цілісний аналіз робіт відомого соціолога, філософа і економіста, дослідника етичної економіки у багатоплановому контексті Петре Козловські. У працях німецького вченого П. Козловські загальнолюдські етичні норми і принципи конкретизуються і наповнюються сучасним змістом з урахуванням

особливостей життєдіяльності в умовах постмодерну. Серед них необхідно виділити наступні: «Культура постмодерну» [13], «Принципи етичної економії» [14], «Етика банків. Уроки фінансової кризи» [15].

Наукові дослідження, які торкаються тем постмодерну, етики в соціоекономічному ключі представлені низкою публікацій, у тому числі учбових [16]. Широке коло етичних питань висвітлюється в циклі матеріалів «Соціальна відповідальність суб'єктів господарства. Моральний статус корпорації як колективного суб'єкта» [17]. О.В. Сулим у роботі «Культурно-етичні імперативи: історія і сучасність» ставить питання подолання розриву між етикою і економічною раціональністю і розглядає цей крок як реінтеграцію часткових і загальних критеріїв соціальної самоорганізації [18].

В цілому, у переважній кількості праць, епоха постмодерну розглядається як перехідна і ризикована стадія соціально-економічної еволюції, в умовах якої можлива поява та взаємодія кількох теоретичних альтернатив політичного та соціологічного характеру. При цьому спеціально етико-економічні питання не досліджуються.

Між тим, людство, переступивши поріг третього тисячоліття, зіткнулось з багатьма проблемами, вирішення яких потребує нових неординарних рішень. На початку XXI століття почали виявлятися інституціональні, антропологічні та макроекономічні деформації глобальної економіки, пов'язані з дефіцитом етичних стратегій, нехтування справедливістю в економічних відносинах. Представники гуманітарних наук – економісти, соціологи, філософи – ще наприкінці двадцятого століття усвідомили, що суспільство має позбутися ментальних рис не тільки індустріальної епохи, але й більш далекого періоду, виробництво якого було засновано на початкових механістичних структурах ринкових мереж. В економічній літературі цей теоретичний поворот у мисленні означився у термінах руху від «модерну» до «постмодерну». Широка проблематика етики і економіки, яка почала обговорюватись наприкінці XX ст. вченими різних країн, знайшла визнання у широких колах громадськості і не знижує своєї актуальності в наш час, посилюючи зацікавленість у пошуку принципово нових можливостей соціально-економічного розвитку.

Розумінням важливості і необхідності теоретичних досліджень етичної складової економіки просочені праці низки вчених, серед яких фундаментальністю виділяються роботи А. Сена. У його книзі «Про етику та економіку» відзначається: «...неетичний підхід до економіки не повинен бути продуктивним. ...економічна теорія, така, якою вона склалася, могла б бути більш продуктивною, якби звертала більш пильну

увагу на етичні міркування, які формують поведінку та судження людини. ...намір не в тому, прагнути до більшому» [19, с. 9]³.

А. Сен дотримується концепції двох підходів до теорії або двох «джерел», на які мають спиратись дослідники. Один з них він називає «інженерним», другий – «етичним». Критично ставиться А. Сен до поглядів самодостатності ринкових сил для автоматичного встановлення найкращого стану економічної системи, нібито переконливо доведених ще з часів вчення Адама Сміта. «Інженерний» підхід до економічної теорії пов'язаний відразу з декількома різними напрямками. Складними проблемами в економічних відносинах, особливо тих, що пов'язані з функціонуванням ринків, а також з дослідженнями, які стосуються техніко-орієнтованого аналізу майстерності державного управління.

Разом з цим для А. Сена правомірною є точка зору, що економічна теорія в тому вигляді, в якому вона існує, може бути більш продуктивною, якщо звертатиме більше уваги на етичні міркування, які формують поведінку та судження людей. Існує необхідність у більш широкому, а не вузько-технократичному підході, що включає врахування етичних передумов погляду на економіку. «При такому розумінні природи економіки не дивно, що і етично-орієнтований і технічно-орієнтований початок економічної теорії мають свій певний ступінь переконливості. Я, – відмічав А. Сен, – хотів би відстоювати той погляд, що глибокі питання, що порушуються етично-орієнтованим поглядом на мотивацію та соціальні досягнення, повинні зайняти важливе місце у сучасній економічній теорії». І далі А. Сен відмічає: «Я сказав би, що природа сучасної економіки суттєво збідніла через дистанцію, яка зросла між економікою та етикою. Методологія так званої «позитивної економіки» ...привела до ігнорування безлічі складних етичних міркувань, що впливають на реальну поведінку людей, яка, з погляду економістів, які вивчають цю поведінку, є переважно сферою фактів, а не нормативних думок. Якщо розглянути баланс акцентів у публікаціях з сучасної економіки, важко не помітити уникнення глибокого нормативного аналізу та ігнорування впливу етичних міркувань на характеристику фактичної людської поведінки» [19, с. 6–7].

Зазначене висловлювання А. Сена виявляє важливі взаємозв'язки, які можуть бути ефективно досліджені логічним і емпіричним інструментарієм. Такі взаємозв'язки є одним із найбільш складних аспектів економіки взагалі і теорії загального добробуту зокрема. Вони стосуються цілей і мотивації таких процесів, як раціональність поведінки економічних агентів з орієнтацією на максимізацію прибутку та

³ Тут і далі переклад В.М. Новікова.

нормативно неформальну їх поведінку, як спосіб до мінімізації вигоди монопольного характеру, скорочення трансакційних витрат, підвищення в підсумку професійної мотивації та продуктивності праці, що в цілому акумулюється в такому понятті як «господарська етика».

Останній аспект найбільш складний для аналізу, оскільки це вибір, орієнтований на цілі. «Надання важливості добробуту – економічні міркування – може призвести до порушення людиною цих вимог. Етичні міркування можуть передбачати максимізацію якоїсь мети, відмінної від власного добробуту, а також можуть спонукати до реакцій, які ґрунтують особистий добробут на ширшій основі, ніж власне споживання» [19, с. 81].

Розуміння важливості і необхідності теоретичних досліджень етичної складової сфери господарювання стимулювало науковців до оцінок перспектив розвитку ринкової економіки. Розвиваючи цю тематику німецький економіст Петер Козловські звернувся до аналізу етичних проблем підприємницької діяльності. Цьому предмету економічних досліджень присвячено дві його відомих монографії: «Принципи етичної економії» [14] та «Етика банків. Уроки фінансової кризи» [15].

Праці Петера Козловські недостатньо відомі в пострадянських країнах з причин його критичного ставлення до капіталізму. Прихильність до християнських етичних цінностей викликала у нього увагу до етики взагалі і особливо до етики приватнопідприємницької діяльності. Цьому сприяли й роки його навчання. Ще в Мюнхенському університеті Козловські був членом Німецької католицької асоціації студентських організацій («K.St.V. Rheno-Bavaria München»).

У 1979 році Петер Козловські у Мюнхені отримав у ступінь доктора наук. З 1979 по 1985 рік працював як науковий співробітник факультету філософії. З 1985 по 1987 р. П. Козловські працював професором філософії та політичної економії, а також був керівником факультету фундаментальних наук в Університеті Віттен-Хердека. З 1997 до 2003 р. керував проєктом «Дискурс світових релігій», представленим на виставці «Експо-2000» у Ганновері. У 2002–2003 роках П. Козловські працював як запрошений вчений і консультант у «Ліберті-Фонді» в Індіанapolisі (США). У 2003-2004 роках був науковим співробітником Міжнародного центру економічних досліджень у Турині (Італія). Петер Козловські у своїй роботі «Етика капіталізму», яка вперше побачила світ 1982 р., серед перших у Німеччині виділив етику підприємництва як окрему галузь знань. Козловські стверджував, що відродження поняття «етика» є результатом кризи 1970-х років і є реакцією постмодерного суспільства на усвідомлення висловленої публічно думки про кінець світу та обмеженість ресурсів.

Розвиваючи теорію «етичної економії», П. Козловські спирався на солідний фундамент теоретико-методологічних напрацювань європейської економічної думки. Можна вважати, що його авторська позиція некомплементарна так званому «неокласичну мейнстріму». Прямо П. Козловські не констатує своєї приналежності до будь-якої теоретичної школи. Проте логіка його досліджень та встановлені цілі відповідають концептуальним поглядам нової (молодої) історичної школи Німеччини, становлення якої було засновано працями та іншими авторами другої половини XIX століття. Як лідер молодого історичної школи Г. Шмоллер був не тільки вченим-економістом, але й державним та громадським діячем. Він дотримувався того, що актуальні проблеми праці можуть бути вирішені тільки в соціально-етичному контексті. Тому наукову школу, до якої він себе виносив, називав «історико-етичною».

Розуміння важливості і необхідності теоретичних досліджень етичної складової сфери господарювання, її осмислення базується на етичних, психологічних та суспільно-культурних цінностях, які виступають як принципи і фактори, що сприяють ефективності господарчої діяльності. Невипадково, що в «Принципах етичної економії» увага П. Козловські зосереджена на аналізі етичних умов ефективного функціонування економіки. Метою даної роботи є розгляд можливості об'єднання етичних і економічних критеріїв у процесі аналізу поведінки суб'єктів економічної діяльності. У цьому своєму принциповому підході до предмету дослідження П. Козловські протистоїть позиції Дж. М. Кейнса, що можливість синтезу етики і економічної теорії можливо тільки за сприятливих умов економічного розвитку. Безперечно, високий рівень економічного розвитку додає стимулів до запровадження етичних факторів. Умови постіндустріальної економіки в епоху постмодерну сприятливі для інтеграції «етики, теорії культури і економічної науки». Економічний розвиток, стверджує П. Козловські, потурбує нового обґрунтування економічної етики та теорії етичної економії, які об'єднуються у комплексну теорію раціональної дії [14].

Якщо економічна теорія аналізує та конструює соціальні інститути і порядки діяльності, засновані на власному інтересі, то етична теорія обґрунтовує інститути та норми, які мають можливість розкрити найкращі наміри людини [14, с. 7]. Відповідно етична економія, як і політична економія, комплементарна теорії «раціональної діяльності» (вибору) у тому контексті, в якому її розробляє макроекономічна теорія. Аналітичний інструментарій теорії етичної економії, якщо він відповідає принципу раціональності, поєднується з фундаментальними напрямками етики: кантівською етикою та утилітаризмом. Для принципу раціональності байдужий зміст цілей. Будь-яка ціль незалежно від її

змісту може і повинна здійснюватися раціонально. Цей формальний і апріорний економічний принцип визначає логіку вподобань у поведінці людини і має тяжіти до мінімізації коштів при визначеному обсязі ресурсів заради досягнення цілей. Принцип раціональності, що вводиться у нове поняття етичної економіки, створює «політичні і етичні передумови чистої економічної теорії ринку та системи цін» [14, с. 8–9]. Консолідований дослідницький проєкт з етичної економіки, як переконливо засвідчує Якоб Дал Рондторфф, професор данського університету Роскілле, включає «поняття справедливості та справедливої ціни в економіці та економічних інститутах» [20].

Інші принципи, які застосовують для визначення етичної економії, мають універсальний характер і визначаються як загальність, функціональність, координація.

Роблячи проміжний висновок щодо функціональності етики, П. Козловські стверджує, що етика має бути безумовною і визнавати людську свободу як самоціль. Говорячи мовою Е. Канта, людина не повинна ніколи розглядати саму себе, ані іншу людину як засіб, але обов'язково тільки як ціль. Відповідно до застосування у господарчій етиці це означає, що етика підприємства може і повинна бути корисною для господарських цілей, але вона ніколи не повинна бути обґрунтована тільки цими цілями і її ніколи не можна перетворювати на інструмент збагачення. Як і загальна етика, господарча етика має вчення про обов'язок, вчення про доброчесність і вчення про блага.

У подальшому, розвиваючи цю тезу, П. Козловські показує, що господарська етика та етика підприємства мають на меті не тільки досягнення «етичного мінімуму», який забезпечує ефективність та виживання, але й правильне та цілеспрямоване господарювання. Підприємницька етика, поряд з інституційним аналізом підприємницьких стратегій галузей економіки, включає соціальну або інституційну етику фінансової сфери, а також дослідження індивідуальних дій окремих менеджерів, їх власного позиціонування, а також міжособистісних комунікацій [15, 1.3, с. 6].

Проблематика, що досліджується П. Козловські, орієнтована на вивчення реальних економічних умов, які створюються науково-технічною цивілізацією, що й визначило її солідний теоретико-методологічний багаж. Всі суспільні ознаки свідчать, що людство живе «...в момент всесвітньо-історичної зміни епох – модерна постмодерном, на межі Нового і пост-Нового часу» [16, с. 226]. Таке бачення сучасності обумовило дослідження філософських підстав та ключових соціально-економічних характеристик економіки «суспільства Постмодерну». Теорія постмодерну визнає, що нова епоха характеризується перенесенням акцентів із загального на окреме, із відносин між речами –

на людські взаємини. За якісною сутністю модерн і постмодерн різняться. У своїх основоположних принципах перший є техноморфним суспільством, тоді як другий – антропоморфним. Постмодерністське мислення спрямоване на особистість і дедалі більше орієнтується на контекст, де етика переважає над каузально-аналітичним універсальним науковим методом дослідження. Наука постмодерну виходить з множинності методів, з розпізнавання і комплементарності методів пояснення та розуміння життєвої дійсності. За словами П. Козловські, постсучасність є епохою, у який особистість сприймається по-новому після того, як трансцендентність людської особистості майже зникла в теоріях модерну. Своє кредо «антропоморфності» П. Козловські у монографії «Постмодерна культура: суспільство і культура» висловлює докладно, критично ставлячись до ідеалістичної та матеріалістичної філософської думки: «...Німецький ідеалізм був змушений у своїй переоцінці людини зробити закид антропоцентризму, обмеженого людиною. Цікаво, що представники модерну дорікають християнській традиції за те, що у ній людина обмежується, набуває тих рис, яких вона насправді не має. Обмеження людини – це і є той антропоцентризм, де людина робиться значно вагомішою. З іншого боку, в фейєрбахівсько-марксистської традиції, модерна людина виступає вищою сутністю, що надає ще більш визначного виміру антропоцентризму. Дивну подвійність можна знайти у всьому лівогегельянстві, у Фейєрбаха, Маркса та їх послідовників. З одного боку, процес історії мислиться ними повністю анонімно, як такий, в якому всі ми – лише знаряддя, з іншого – цей самий процес приводить – невідомо як – до розуміння людини як вищої сутності. Таким чином у сліпому, позасуб'єктному процесі історії несподівано з'являється справжній ідеал вищої сутності, яким ми можемо керуватись... Постмодерн, – пише далі П. Козловські, – це есенціалізм⁴, позаяк він спроможний уникнути двох небезпек соціальних конфліктів, характерних для класики. Таким чином, ми пройшли важливим шляхом досягнення загального вільного права в епоху модерну, повинні зберігати демократичні свободи, права людини і правову державу як великі досягнення модерну, та прямувати при цьому до нових синтезів цих сучасних свобод та субстанціональних форм естетичного і соціального...

Це і є проєктом гегелівської філософії права і водночас проєктом, що спрямовує розвиток культури і людства [16, с. 232, 241]. В іншому варіанті

⁴ Термін есенція, що виник у схоластичній філософії. Похідний від «есенції» термін есенціалізм використовується щодо теорій, у яких стверджується наявність незмінних і вічних якостей речей, об'єднаних певною родовою характеристикою.

ці думки висловлюються більш категорично. Зокрема, лівогегельянська та марксистська теорія, як відмічає П. Козловські, захищали тезу, відповідно до якої конфлікт особи з суспільством – це історичний і минулий феномен відчуження, який може бути усунений простою реорганізацією виробничих відносин, а саме: через відміну приватної власності на засоби виробництва. Фактично, теорія, що пропонувала для вирішення такої фундаментальної антропологічної проблеми, якою є розкол самості⁵ і суспільства, не що інше, як узагальнення засобів виробництва. Конфлікт людини з суспільством, його надмірна зрілість у плані відносин з суспільством, зауважує П. Козловські, не є проблемою економічною або соціологічною, а антропологічною і метафізичною проблемою. Слідуючи своїй логіці філософського гностицизму⁶, П. Козловські доводить, що економіка є частиною загальної «культури постмодерну» і має культурно змістовні та релевантно значущі складові людської практики. Теза культурфілософії господарства розвивається в термінології теорії систем. Економіка у її соціально-філософському вимірі є суспільна підсистема. З одного боку, вона є предметом теорії суспільства, яка намагається визначити фундаментальні закономірності всіх соціальних дій і всіх інституціональних утворень. З іншого боку, на відміну від усіх предметних сфер культури, економіка повинна бути більш автономною і керуватись власними законами, і тому повинна бути предметом власної науки, національної економіки, яка у своєму самопізнанні коливається між наукою про природу і соціальною наукою. Не дивлячись на це, економіка – частина культури, і визначається культурними нормами та цінностями. Відповідно, національна економіка як наука про господарство, з одного боку, є найрозвиненішою гілкою «розуміючої соціології», з іншого – вченням про поведінку. Тому економічна наука, як і її предмет, розповсюджується на сферу впевненого господарчого існування – від матерії, сировини до символічного та естетичного змісту, від природи до сфери духу, дає заключення П. Козловські [13, 2.1–2.2, с. 131–138]. З двох представлених точок зору можна зробити висновок, що етика бізнесу прояснює питання про зв'язок максимізації прибутку з ціннісними орієнтаціями етичного і соціального плану. Сьогодні це помітна потреба, пов'язана з етикою підприємництва,

⁵ СамІсть – архетип, що є глибинним центром та виразом психологічної цілісності окремого індивіда. Виступає як принцип об'єднання свідомої та несвідомої частин психіки і, водночас, забезпечує відокремлення індивіда з навколишнього світу. (Вікіпедія).

⁶ Гностицизм (можливості пізнання) - не тільки вчення про віру в буття, але і про шлях, за допомогою якого досягається безпосереднє пізнання («гносис»).

а отже з етичною орієнтацією його керівників. Економіка не звільняється від моралі і не знаходиться поза культурою. Вона регулюється не тільки економічними законами, але й діяльністю людей, яка характеризується цілим комплексом очікувань, норм, установок, культурних і моральних уявлень. Поведінка людини керується надто комплексними уявленнями, серед яких лише частину складає націленість на рентабельність, економічність, ощадливість [13; 2.1–2.2, с. 132, 135].

В сучасних умовах експансивної ринкової політики суб'єктивність і економічна раціональність ведення господарства, на думку П. Козловського, розходяться у процесі розвитку. Тому концепція посилення етики і бізнесу є спробою створити «єдність економіки і культури, миру праці і життєвого миру» всупереч негативним проявам в сфері суспільної інституціоналізації. В постіндустріальній економіці все більшою мірою зростає увага до людського фактору, прямо констатується в роботі «Культура постмодерна» [13; 2.2, с. 137–138].

Важливість цього напрямку детально простежується під час аналізу діяльності банківської сфери. Фінансові інститути перестали виконувати функції надання послуг. Пріоритет віддано максимізації доходів і вартості акцій. У монографії «Етика банків» П. Козловський висловлює думку, що «невидима рука ринку» промахнулася, класична економія фінансового господарства вичерпує себе та підлягає заміні етичною економією. «Врахування власного інтересу при «невидимій руці ринку» лише тоді призводить до ефективного рішення, коли воно не повною мірою втрачає увагу та інтерес інших учасників. Питання про те, чи можна назвати жадібністю виняткове дотримання власного інтересу в банківському секторі, який на основі своєї емісійної функції при видачі кредитів виконує ще й публічну або, щонайменше, посередницьку функцію, необхідно залишити без відповіді» [15, 10.2, с. 60].

Безпосередня мета фінансового підприємства полягає не в отриманні прибутку, а у виробництві якісних банківських продуктів. Для компаній «Даймлер», «Сіменс» або «Майкрософт» характерно те, що ці компанії являють собою значно більше, ніж вільне об'єднання людей, які максимізують свою вигоду, як стверджує фінансова теорія фірми. Всі великі компанії концентрують свою увагу на продукті, тому «ринкова вартість» є лише умовою, яка доповнює цю мету. Метою акціонерів є отримання хороших дивідендів на свої вкладення, а метою співробітників компанії – отримання хорошої зарплати. Компанія має генерувати, але не максимізувати прибуток. Ринкова вартість як кінцева мета «є оманною» [15; 10.2, с. 60]. Кризи фінансових ринків показують, що «...очевидною помилкою було прагнення отримання протягом трьох років 20 % прибутку на рік замість того, щоб протягом 30 років отримувати прибуток у розмірі від 5 до 10 % річних» [15; 10.2, с. 60].

Оцінюючи процес радикального дерегулювання і порятунк фінансової системи США, що послідував за ним, П. Козловські негативно ставиться до правил гри банків. «Надана гігантська допомога, викликана вибуховим дерегулюванням фінансової системи з 1980-х рр., ставить під сумнів основи гуманного економічного порядку, оскільки цим не підтверджується взаємозв'язок між ефективністю та оплатою праці, а також між ефективністю та відповідальністю... Погані фінансові послуги заохочуються високими заробітками та бонусами, при цьому руйнується основний принцип капіталізму, згідно з яким виробничі фактори оплачуються відповідно до їхнього внеску у створення вартості» [15; 10.9, с. 68]. Втрати вартості американських акцій, які котирувалися на біржі, разом із втратами американських банків у розмірі 2 трлн дол. США склали 8 трлн (тобто 8000 млрд) дол. США. Неспроможність економічного управління показало нездатність розпізнати і застерегти фінансову кризу. Недалекоглядність «професійних менеджерів» ринку змусила вчених переосмислити принципи гуманного та вільного економічного порядку. Складовою цього нового осмислення має бути об'єктивне сприйняття загальних та різних принципів англо-американської та континентально-європейської концепції ринкової економіки. Загальним підходом до вдосконалення фінансової сфери має бути новий синтез економічних заходів та відповідним чином пристосованого до них економічного законодавства і застосування господарської етики. Окремі кроки по частковому регулюванню та адміністративному контролю не можна розглядати у якості інновацій фінансової системи.

Фінансова криза 2007–2009 років була, можливо, найбільшою кризою з часів банківських крахів та фінансової паніки Великої депресії 1930-х років. Серед аргументації недооцінки фінансового ризику була самовпевненість, що ринок не може помилятися, оскільки саме він забезпечує отримання вичерпаної інформації. Банки не демонстрували у своїй виробничій діяльності принципи соціальної орієнтації. Неетична поведінка спостерігається й у сучасних банків.

Базельський комітет з банківського нагляду (провідний світовий комітет, що складається центральних банків більш ніж 25 країн), опублікував угоду «Базель III: Завершення посткризових реформ». Ця нова Базельська угода є останнім етапом у процесі, який розпочався більше 30 років тому, спрямований на гармонізацію стандартів банківського капіталу та ліквідності для банків, що діють на міжнародному рівні [21]. Головною метою угоди «Базель III» є підвищення якості управління ризиками у банківській справі, що, своєю чергою, має зміцнити стабільність фінансової системи загалом і позитивно впливатиме на людський розвиток. На основі міжнародного банківського досвіду запропоновано метод, ефективність якого

забезпечується шляхом ув'язування суми капіталу з рівнем ризиків активних операцій банку. Цей зв'язок вимірюється відношенням величини власного капіталу до сумарного обсягу активів, зважених за рівнями ризику скоригованих на індивідуальні вагові коефіцієнти ризику зі значеннями від 0 до 100 %. Світова банківська політика узгоджується з концептуальними поглядами П. Козловські і його баченням перспективи банківської етики. З високою достовірністю сприймається логічний висновок, що найбільша у світовій історії акція щодо порятунку банків ставить під сумнів колишню систему повністю дерегульованого фінансового ринку і змушує держави по-новому осмислити принципи соціальної і гуманної ринкової економіки. Серед проблем, яка поки не знайшла свого рішення у базельській моделі управління фінансовим капіталом, є визначення соціальних ризиків і їх врахування у діяльності банків. Особливо це стосується споживчого та іпотечного кредитування.

Фінансова політика в епоху постмодерна викликає чисельні дискусії і вважається досить зваженою, оскільки спрямована на обговорення питань довготривалого стійкого фінансового забезпечення економіки, особливо в умовах після чи під час кризової ситуації.

Оцінка якісних ефектів Базельських угод здійснена Стефано Мікоссі, генеральним директором Асоціації італійських акціонерних товариств (ASSONIME), членом ради директорів Центру європейських політичних досліджень (CEPS), головою правління промислового холдингу CIR Group. «Базельські угоди – призначені для захисту вкладників та суспільства загалом від поганої роботи банків – посилили економічний спад, спричинений фінансовою кризою 2008 року. Протягом усієї кризи, у міру випаровування ділової довіри, банки були змушені продавати активи та скорочувати кредитування, щоб дотриматися вимог до капіталу, передбачених цими угодами. Стиснення кредитування призвело до різкого падіння ВВП та зайнятості, тоді як різкі розпродажі активів ще більше посилили проблеми» [22]. «На жаль, нова угода – Базель III та введення в дію директиви ЄС до вимог капіталу не змогли усунути два основні недоліки міжнародних пруденційних правил, а саме їх залежність від банківських моделей управління ризиками для розрахунку вимог до капіталу, а також відсутність наглядової звітності... Проблема ускладнюється тим, що різноманітність показників достатності банківського капіталу також вказує на різке спотворення міжнародних правил гри, а створення все більш конкурентних умов на фінансових ринках призвело до того, що ці правила стали застосовуватися на національний розсуд. Тим часом непрозорість показників капіталу унеможливила нав'язати ринкову дисципліну... Уряди та парламенти, – підсумовує Стефано Мікоссі, – повинні провести ретельний аналіз базельських правил та вимагати змін» [22].

Критичне ставлення до переосмислення принципів функціонування банків в ринковій економіці англо-американських та континентально-європейських країн зводиться до регулювання окремо взятих фінансових інструментів та контролю за банківськими процесами. Між тим як за концепцію етичної економіки нове реформування банківської системи повинно торкатись синтезу вдосконаленого економічного законодавства та господарської етики. Це стосується як розвинутих країн, так й країн з трансформаційною економікою, наприклад, українською. Національний банк України у 2020 році оприлюднив етапи запровадження оновлених регуляторних вимог до банків на 2021–2024 роки.⁷ Перед введенням усіх запланованих вимог до капіталу Національний банк України має ретельно проаналізувати післякризовий стан банківської системи, зокрема шляхом оцінки якості активів, За його результатами передбачено визначення готовності банківського сектора до запровадження нових вимог до капіталу та встановлена відповідна тривалість перехідних періодів.

Проте в епоху постмодерну, як відмічають дослідники, прагнення України до гармонізації законодавства у сфері банківської діяльності в рамках Базельських угод, викладених у Базелі II та Базелі III, не призвело до відчутного ефекту підвищення захисту банків, їх вкладників і кредиторів [23]. Політичні події в Україні після 2014 року продемонстрували неефективність основних концепцій Базельських угод стосовно України. Вказаний період характеризується збільшенням кількості банків, що опинилися в стані банкрутства та перебувають у процесі ліквідації. Причиною такого незадовільного результату, можливо, є частковий перехід України на вимоги Базеля III, що пов'язано з їх поетапним набранням чинності до 2019 р., планомірною імплементацією норм, закріплених Базелем III, в українське законодавство, недостатньою капіталізацією банків та відсутністю окремих елементів концепцій Базелю II та Базелю III у нормативно-правових актах органів державного управління [23].

Основною причиною неефективності імплементації стандартів Базельських угод в Україні є не вступ більшої частини заявлених норм та концепцій у законну силу. На фінансовому ринку з'явилися ознаки пожвавлення. Незважаючи на те, що відбулося скорочення банківської системи і припинили діяльність 90 банків, установи, що вижили, знаходять свої моделі і починають кредитувати.

⁷ План впровадження нових регуляторних вимог. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/onovleno-plan-uprovadjennya-regulyatsiy-dlya-bankiv-u-2021-2024-rokah>

У зв'язку з цим відкриваються перспективи для створення в Україні сприятливих правових умов підвищення капіталізації банків та закріплення на законодавчому рівні необхідних коефіцієнтів стабільного фінансування економіки.

Масштабна програма щодо порятунку банків допомагає їм в майбутньому відновитися без втручання держави завдяки вбудованим кон'юнктурним стабілізаторам. Це, у свою чергу, сприятиме укріпленню фінансової системи, мінімізації інфляції, що посилить схильність банків до етизації. Проте посилення на реформу банківської сфери не означає відсутність критичного ставлення до неможливості висування етичних пріоритетів у банківській діяльності, навіть в умовах очікування прибутковості інвестицій на капітал в економіці постмодерну, хоча цьому протистоять об'єктивні тенденції.

Справа в тому, що на світовому глобалізованому ринку співвідношення між доходами від капіталу та від праці змінилося. Доходи від капіталу загалом зростають швидше, ніж доходи від праці. Ця тенденція перед кризою посилилася у зв'язку з поглибленням глобалізації і підвищення мобільності капіталу. Це відбувається незалежно від ситуації на ринку. Інститут праці краще інтегрований у суспільство і міцніше прив'язаний до певного місця, ніж інститут капіталу. Завдяки цьому капітал може вільно переміщатися по країнам світу і доходи від нього меншою мірою прив'язані до певного місця, ніж доходи від праці.

Переосмислення принципів економічного порядку, усталеного у посткризовій економічній реальності, значною мірою залежить від критичної позиції вчених до фінансових інститутів. Однак розвиток економічних наук призводить до постійно зростаючої залежності університетів і наукових установ від коштів спонсорів та посередників. Це, як підкреслює П. Козловські, позначається на постійному звуженні «публічного» характеру науки і на дистанції вчених від об'єкта досліджень, що постійно скорочується [15; 10.10, с. 70]. Ще більш суворо сприймаються висловлювання П. Козловські на адресу «бізнес-шкіл», які ще більше, ніж класичні університети, залежать від компаній та оплати навчання. «Бізнес-школи» «...погоджуються повністю обслуговувати компанії. Економіка часто підтримує бізнес-школи саме тому, що вона очікує від них менше критики, ніж від університетів» [15; 10.10, с. 70]. Подібне формування цільової установки наукових установ є короткозорим. Економіка потребує від науки не стільки постачання знань щодо удосконалених інструментів бізнес-менеджменту, скільки вигідних консультаційних пропозицій критичного характеру або позитивної позиції «спаринг-партнера».

Основою рекомендацій стосовно неетичної поведінки учасників фінансового ринку базуються на логіці, що фінансова сфера є не лише інструментом для ігор «фінансових геніїв» та спекулянтів, а має виконувати функцію надання послуг банками, біржами та фінансовими консультантами. Вона повинна підтримувати реальну економіку, підвищуючи ступінь розподілу капіталу, що, у свою чергу, необхідно для забезпечення ефективності всієї економіки [15; 10.14, с. 75].

Проте уроки економічної кризи свідчать, що у фінансовій сфері припустилися величезної помилки, допустивши надмірне здешевлення кредитів. Ця політика розширила можливості для масштабних інвестицій великих компаній, житлового будівництва, дорогих інвестиційних програм. Також, держава використовувала ситуацію для рестрикції збалансованого бюджету понад державний борг на фінансовому ринку. Негативний вплив на доходи бюджету мало і ризикове підвищення ціни на нафту, що привело до скорочення його доходної бази.

Подібний стан речей виник тому, що в економіці постмодерну було втрачено ідею самообмеження та самоконтролю фінансового сектору, що суперечило ідеології ефективного ринку, який завдяки конкуренції робив самообмеження учасників ринку зайвим. Контроль за допомогою ефективних ринків був обґрунтований науковими школами ліберального напрямку, рекомендаціями яких мали керуватись всі країни та увесь світовий фінансовий ринок. На це під критичним кутом зору звертав увагу П. Козловські у роботі «Етика банків»: «Теорія соціального ринкового господарства Фрайбурзької Школи національної економіки, Фрайбурзький консенсус, підкріплювалася такою догмою непогрішності ринку, що постійно виключалася з раціональної дискусії» [15, 10.14, с. 76]. Сенс атрибуту «соціальний» у соціальному ринковому господарстві слід, на думку П. Козловські, розуміти не як «розподільчий» або «нівелюючий», а як такий, «що згладжує нестабільність». Соціальне ринкове господарство потребує створення мінімальних обов'язкових резервів фінансових інститутів не лише від банківських установ, а й усієї фінансової системи... Етично також вимагати, щоб кількість деривативних контрактів не провокувала інфляцію, не скасовувала функцію хеджування та арбітражу та не вела до спекуляції, що завдає шкоди економіці [15, 10.14, с. 75, 77].

Своєму теоретичному висновку П. Козловські надає оптимістичного характеру. Будучи релігійною людиною, він доводить етичний принцип до духовної усвідомленості, морального імперативу, стійкої риси практичної діяльності членів суспільства. «Релігія не тільки підвищує готовність до моральних дій, але й посилює ймовірність того, що моральна діяльність буде мати характер загальної поведінки ...етика, що коригує неспроможність економіки, релігія, що коригує неспроможність

етики, – доводять тісний зв'язок економічної, індивідуально-етичної та релігійної орієнтації діяльності» [14, 2.3, с. 47]. Дана цитата вказує, якщо не підбиття підсумків, то на свого роду методологічне заключення. Цим самим проводиться історична паралель між романтикою Просвітництва і епохою модерну та потенціалом гуманних цінностей у поведінці сучасних приватнопідприємницьких структур як цілком реальних величин. Нова епоха повинна характеризуватись взаємопроникненням сфери духу і сфери практики. Ці міркування про закріплення гуманних цінностей у суспільній свідомості і впровадження етики у сферу політики і економіки мотивуються розширеним уявленням про сутність епохи постмодерну, розуміючи під цим новий етап еволюції історії, що йде на зміну епохи модерну. В авторському трактуванні у ході еволюційного процесу безумовно матиме місце синергія етики і економіки.

Проте прогноз на відродження релігійно-етичних засад господарювання відбувається у таких специфічних умовах, що потребує розгляду соціально-економічних характеристик економіки «суспільства Постмодерну». Вони, на наш погляд, вказують на обставини, що пояснюють тяжіння до емансипації господарства від етичних обмежень. Це стосується негативних оцінок загальних тенденцій початку ХХІ, що відображають суть відцентрованої радикальної метаморфози суспільно-економічної системи: економіки і політики, виробництва і споживання, культури і повсякденного життя, які стають сукупністю локальних мимовільних та слабо скоординованих між собою процесів. Жан Бодрійяр – французький соціолог, культуролог і філософ-постмодерніст, усвідомлюючи кризове світовідчуття, писав: «Глобалізація означає, крім усього іншого, величезний потік інформації, який наростає. Чим більше інформації, тим цікавішим є процес обміну нею – начебто ми рухаємося до абсолютного прогресу. Але в певний момент стає ясно, що чим більше інформації, тим її насправді менше: коли її дуже багато, вона перестає сприйматися. У цьому феномен глобалізації: передозування інформації призводить до дезінформації, породжуючи ентропію. ...ентропія – це фізична форма нівелювання, знеособлення системи»⁸.

Акцентуючи увагу на тому, що «світ рухається до божевільного стану речей»⁹, Жан Бодрійяр, на противагу відомому науковому підходу, відмічав доцільність і позитивну необхідність застосовування нетрадиційних теоретичних підходів до досліджень в ініціюванні антикризових інститутів, політики, які здатні забезпечити перехід до

⁸ Жан Бодрійяр. Симулякри і симуляція. Пер. з фр. Володимир Ховхун., Київ. Видавництво Соломії Павличко "ОСНОВИ", 2004.

⁹ Baudrillard Jean, *The Transparency of Evil: Essays on Extreme Phenomena*, translated by Benedict James. London: Verso, 1993.

принципово нових можливостей соціально-економічного розвитку. І, навпаки, стагнацію існуючого положення при нехтуванні новими інтелектуальними інформаційними продуктами (технологіями), що не зводяться до прибутку, як універсального мірилу соціально-економічної ефективності: «Політична економія є найбільш послідовна спроба покінчити зі смертю...»¹⁰ сучасного світу, тому що «наш сучасний світ – світ рекламний у своїй суті (чи, точніше, у прозорості), дивлячись на цей світ можна подумати, що він винайдений лише для того, щоб рекламувати себе в іншому світі»¹¹.

Постмодернізм спотворює вартісний підхід до порівняння витрат і результатів, що було провідним принципом еквівалентності в класичній ринкової економіці. У постмодерний період основний процес отримання прибутку з основного капіталу існує поряд зі спекулятивними короткостроковими операціям, обсяг яких у різні кризові періоди домінує на ринку. Бюджетне регулювання під час кризи зводиться до перерозподілу фінансових коштів з національного бюджету держави до банківського сектору та викупу частки активів промислових корпорацій. В умовах постеконіміки цей крок означає незаконне привласнення доходів населення, які утворюються через механізм податків для використання в інтересах всього суспільства, і разом з цим свідчить про неприховану соціалізацію збитків банківських та підприємницьких структур. Можливість легкого та швидкого отримання грошей провокує користолюбство і зажерливість, припускає нехтування нетінковими засобами до збагачення. Таки риси як нестійкість, структурна невпорядкованість і багатозначність процесів, що розвиваються, розглядається як умови життєздатності суспільства, тоді як насправді це прояв його патології. Даний характер процесів простежується на прикладі найбільших американських рейтингових агенції «Мудіз», «Фітч», «Стандард енд Пуерз», які занижували оцінку іпотечних ризиків, що підштовхнуло банки та корпорації як у США, так і в інших країнах світу, до безконтрольної видачі кредитів і побудові іпотечної піраміди, що відіграло негативну роль в реалізації інвестиційної політики.

Посилюється курс на комерціалізацію освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Як наслідок ускладнюється вирішення

¹⁰ Символічний обмін і смерть, пер. Леоніда Кононовича. Львів: Кальварія, 2004.

¹¹ Redhead, Steve (ed.), 'The Millennium, or the Suspense of the Year 2000', in Steve Redhead (ed.), The Jean Baudrillard Reader (Edinburgh, 2008; online edn, Edinburgh Scholarship Online, 20 Sept. 2012), <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9780748627882.003.0011>

соціально-демографічних проблем та протистояння новим викликам у соціальній політиці.

Загальні соціогуманітарні зрушення в соціально-економічних відносинах, що відбуваються у період постмодерну, такі як зміни умов та правил функціонування різних підсистем суспільства, тяжіння суспільної структури до статусної ієрархії, індивідуалізація, фрагментарність, плюралістичність та обмеженість фінансовими межами, відображають кризове світовідчуття в сучасному суспільстві. Постмодернізм як глобальний процес безпосередньо спрямований на пригнічення онтологічної методології вивчення господарської системи, фундаментальних принципів економічного устрою. Економічна теорія, за великим рахунком, має соціальну спрямованість, і тому умовою отримання повноцінних результатів є розуміння етичних взаємин людей. Це розуміли не тільки класики політичної економіки далекого минулого, такі як, наприклад, А. Сміт, який у 1759 році видав свою першу книгу, «Теорія моральних почуттів», присвячену філософським проблемам етики, але й представники концепції регульованої ринкової економіки дев'ятнадцятого століття, що сформувалась після неокласичної теорії.

Одним з них був англійський вчений Джон Мейнард Кейнс, який вважав не тільки можливо, але й необхідно інтегрувати етику і економічну науку та практику. «Тому я бачу, – писав Кейнс, – що ми вільні повернутися до деяких із найвірніших і найбезсумнівніших принципів релігії та традиційної чесноти: жадібність – порок, лихварство – злодіяння. Ми знову цінуватимемо мету вище коштів і віддамо перевагу доброму корисному»[24]. При цьому Кейнс вважав, що умовою інтеграції етики і економіки є високий рівень економічного розвитку, якість якого віднесено ним на далеку перспективу. П. Козловські на відміну від Кейнса стверджував, що умови індустріальної економіки в епоху постмодерні сприятливі для з'єднання економіки і етики.

Етична теоретична модель економіки має виходити з нових принципів господарювання, заснованих на упорядкованій системі етико-економічних поглядів. В даній моделі економічний підхід спрямовується на аналіз та створення інститутів, що орієнтується на господарчі інтереси. Етичний підхід обґрунтовує конструкцію інститутів для забезпечення реалізації людської діяльності, що впливають з вимог соціального порядку та гуманітарної природи людської діяльності. Етичні критерії оцінки діяльності людини представляють собою геобіологічну проблему. Складність її вирішення дає привід дослідникам-економістам і соціологам розцінити етичну економічну теорію П. Козловські як «фантомну» за характером. Опоненти виходили того, що етична позиція П. Козловські уявляє перебільшене ідеалістичне ставлення до прояву таких людських властивостей як довіра,

моральність, чеснота. Це призводить до недооцінки впливу суспільних обставин на поведінку людей і виключає мотивацію долати залежність етичних принципів від інтересів приватного бізнесу і загальних системних умов. Разом з цим методологічна позиція П. Козловські не здається еклектичною з огляду на продуктивність наукових ідей на основі принципів кантіанства, герменевтики (діяльність, пов'язана з дослідженням, поясненням, тлумаченням наукових текстів), деонтології (теорій моралі), персоналізму (течія в сучасній філософії, яка розглядає особу як первинну реальність і найвищу духовну цінність і рушійну силу суспільного розвитку). Повернення громадського престижу теорії П. Козловські залежить також від етично орієнтованої практики, яка вже зараз, як доводить автор, починає доводити свою доцільність в умовах негативних проявів постмодернізму.

У трьох працях П. Козловські викладається розгорнута та логічно послідовна концепція етичної економіки, як системи економічних поглядів на справедливий економічний порядок в «період всесвітньо-історичної зміни епох, зміни модерну постмодерном». Автор концентрує увагу на синтезі економічних і етичних критеріїв у ході аналізу норм поведінки людей, що являє собою передумови ефективного розвитку економіки та соціальної сфери. Особливості постіндустріальної економіки в епоху постмодерну потребують нового обґрунтування економічної етики порівняно з епохою модерну, де етичні основи капіталізму орієнтувались на утилітарну підприємницьку мораль. Це питання і низка суміжних з ним питань розглядаються П. Козловські в контексті теоретичного формування етичних цінностей та макроекономічної оцінки динаміки сучасних економічних процесів, які супроводжуються великими соціальними і людськими витратами, кризовими ризиками та фінансовими диспропорціями.

Злиття двох дисциплін: етичної та економічної теорій, – передбачає синергетичний ефект. Етична економія охоплює економічну теорію етики, а також етичну теорію економічної науки. Не обмежуючись етичною економічною теорією, П. Козловські включає у свій предмет аналізу економічну теорію етики. Очевидно, що розуміння людської діяльності не зводиться до економічних мотивів і стратегій максимізації прибутку та корисності. До уваги необхідно приймати такі її смислові детермінанти, як мораль та культурні аспекти. У своєму дослідженні П. Козловські орієнтується на німецьку історичну школу. Цьому теоретичному напрямку притаманні цілісність та наступність розвитку. Економіка має виходити з традиційних законів та національних звичаїв країни, слугувати моральним цілям суспільства. Історична теоретична школа дотримувалась концепції етатизму і політики державної підтримки економіки і соціальної сфери шляхом погодження форм

господарювання і соціального захисту зі статичними уявленнями. Її позитивний вплив на економіку простежується на використанні національно-історичних умов після другої світової війни в Німеччині, коли обґрунтовувалась теорія соціальної ринкової економіки Альфредом Мюллер-Армаком та Людвігом Ерхардом.

Нормативна сторона етичної економії має юридичний порядок зобов'язань, які належним чином можуть бути реалізовані в законах. П. Козловські наполягав на необхідності тріади права, етики та економічної науки. У цій тріаді у рамках економічної теорії права принцип ефективності має застосовуватися як до самого права, так й до етики, що повинно використовуватися для розробки адекватного законодавства.

1.3. Етико-економічна модель в історичному контексті

Довгостроковий розвиток економіки в інтересах вирішення чисельних сучасних проблем примусила світову наукову спільноту шукати відповідь на нагальні питання, спираючись на етичні основи функціонування господарської системи. Предметом багатьох досліджень стають не загальні ринкові моделі господарювання, а етичні цінності як мотиваційний ресурс життєдіяльності суспільства. Спектр цієї проблематики зосереджується навколо постановки цілей колективного вибору та проблем розподілу прибутків з урахуванням принципів соціальної справедливості. Необхідність вивчення діалектичного зв'язку економіки та етики викликана як об'єктивною необхідністю, так й неузгодженістю думок щодо дихотомії поняття «етика-економіка». Ці питання входять у сферу політичної економії та історії економічної думки. У зв'язку з цим актуальним є аналіз теоретичних досліджень М.І. Туган-Барановського, які зберегли свою цінність до наших днів і доводять необхідність включення етичних факторів в економічну теорію та практику.

Науковій спадщині М.І. Туган-Барановського останнім часом присвячено чимало окремих досліджень та публікацій. Завдяки його працям економічна наука була піднята на більш високий рівень. У галузі теорії М.І. Туган-Барановський зробив соціологічні та філософські узагальнення щодо здійснення антикризових заходів та етичних мотивів економічної діяльності.

Важливе місце у вивченні економічної спадщини М.І. Туган-Барановського належить Л.П. Горкіній, у дослідженні якої подана коротка ретроспектива світової і вітчизняної економічно-політичної думки у ХІХ ст. та внесок вченого у подальшу її еволюцію [25].

Науковий потенціал та новаторські погляди вченого висвітлені у колективній монографії «М.І. Туган-Барановський: видатний вчений, громадяни, державотворець. До 150-річчя від дня народження» [26]. У монографічному виданні основна увага приділена теоретичним положенням вченого з позицій сьогодення. Питанням історії політичної економії, циклічності економіки та асиметрії світового господарства присвячена міжнародна науково-практична конференція до 150-річчя з дня народження М.І. Туган-Барановського [27].

Низка економічних проблем: принципові питання розподілу, кооперації, промислових криз, розглянуті в періодичних статтях українських дослідників [28–30]. На цьому фоні скромно виглядає ідеологія соціальної спадщини М.І. Туган-Барановського щодо реалізації системної концепції етичної економіки.

Історіографічний огляд літератури Туган-Барановського показує, що його наукова спадщина величезна і різноманітна, у переліку якої відомими є: «Промислові кризи у сучасній Англії, їх причина і найближчий вплив на народне життя» (1894); «Основна помилка абстрактної теорії Маркса» (1899); «Трудова цінність і теорія прибутку» (1900); «Теоретичні основи марксизму» (1905); «Основи політичної економії» (1909); «Соціальна теорія розподілу» (1913); «Економічна природа кооперативів та їх класифікація» (1914). Крім цього власні концепції М.І. Туган-Барановського представлені у чисельних нарисах і статтях, де висвітлюються основні тенденції, напрями та оригінальні трактовки окремих положень розвитку соціально-економічної думки, які не втратили свого значення і до наших днів. За колом проблем, що досліджуються в них, М.І. Туган-Барановського важко віднести до якогось одного напрямлення економічної науки: політичної економії, теорії ринків чи кооперації. Наприклад, відповідно до причинно-функціональних співвідношень господарських явищ він писав в «Основах політичної економії»: «...мої теоретичні погляди мають щось загальне як з теорією граничної корисності, так і з теорією Маркса» [31, с. V]. У різні періоди наукової діяльності Туган-Барановський дотримувався різних наукових позицій. Він міг бути прихильником теорії граничної корисності, послідовником історичної теоретичної школи і ставати на бік австрійської суб'єктивної концепції. Проте логіка взаємозв'язку базових понять цих теоретичних напрямів із соціальною концепцією Туган-Барановського, яку він позиціонував у формі моральності суспільного розвитку, прямо не простежується, хоча якість компліментарності не може не зберігатись.

Не отримали належного висвітлення у сучасній історичній та економічній літературі погляди М.І. Туган-Барановського на функціонування суспільства. Можливо, така обставина стала наслідком

не лише загальних складних умов у країні, а й дещо завищеним сприйняттям потенціалу економічних інструментів для подолання ризиків, продиктованим насамперед вимогами сучасних антикризових програм.

Дослідження вченого у галузі теорії ринків, капіталістичних криз і циклів, соціальної теорії розподілу та теорій кооперації настільки вплинули на свідомість сучасних науковців, що поза їх уваги опинились фундаментальні напрацювання Туган-Барановського у сфері соціальної проблематики. Навіть у циклі робіт Л.П. Горкіної, присвячених комплексному вивченню наукової спадщини М.І. Туган-Барановського і його внеску у світову економічну науку, соціальний контекст майже не знайшов місця. У змістовній монографії цієї авторки «М.І. Туган-Барановський в економічній теорії та історії» (2021) знаходиться лише сторінка, а іноді декілька слів, присвячених соціальній теорії авторитетного дослідника. «Три великі етичні проблеми, – констатує Л.П. Горкіна, – особливо важливі для його власного світогляду, власних соціалістичних шукань, – проблеми Бога, рівноцінності людей та проблема світового зла. Якщо проблему світового зла вчений подає, йдучи в основному за...світовими класиками..., то в трактуванні проблеми Бога та рівноцінності людей виявляє свою глибоку індивідуальність» [25, с. 65].

Етичні основи концептуальних поглядів М.І. Туган-Барановського поки недооцінені у теорії та практиці економічного розвитку. В період глобальної економічної кризи та трансформації інститутів сучасного функціонування економіки та соціальної сфери класична позиція Туган-Барановського стає не тільки корисною, але її може вважати вихідною для розроблення заходів подолання конфліктних ситуацій на основі «рівноцінності людської особистості», «морального закону» та «абсолютного добра». Етичний метод Туган-Барановського викликає підвищений інтерес у зв'язку з початком переосмислення базових цінностей сучасних теорій під впливом нерозв'язних протиріч суспільного розвитку. Формалізовані та кількісні методи аналізу соціально-економічній дійсності вже не задовольняють пошуки відповіді на нові виклики глобального розвитку.

Останнім часом спостерігається бажання інтегрувати етичні елементи в економічну теорію, супроводжуючись убудованістю моральних норм як рівноправних інститутів розвитку. Вирішення теоретичних та практичних проблем виявляється більш продуктивним при залученні етичної складової у якості інституціонального інструментарію вирішення назрілих проблем, пов'язаних з критичним станом нерозв'язаних питань соціальної нерівності, стагнації бідності та якості людського розвитку. Цей факт помітив на початку

1990-х років А. Сен, який дійшов до висновку, що сутність сучасної економічної науки значно збіднена через виникнення дистанції між економікою і етикою. Значне віддалення економічних принципів від етичних стало причиною одного з найважливіших недоліків сучасної економічної теорії. Не розробленість «етичної» тематики примусили А. Сена взятися за дослідження взаємозв'язків між сучасною економічною теорією та філософією моралі. Розуміння важливості і необхідності теоретичних досліджень етичної складової економіки просякнути його праці, а також ряду зарубіжних вчених. Разом з цим, на постмодерністському етапі економічного розвитку, етика у загальнотеоретичному значенні не тільки недооцінюється, але й ще не стала об'єктом спеціального аналізу. Тому не буде перебільшенням сказати, що етичний підхід до розуміння функціонування сучасної економіки, запропонований у XIX ст. М.І. Туган-Барановським, є стимулом підкреслити зростаючу роль етичних факторів в науковому мейнстрімі.

Найбільшою заслугою цього видатного дослідника у сфері соціальних теорій є те, що у його працях закладені основи етичної економії, де моральні норми стають рівноправним предметом дослідження поряд з різноманітним комплексом економічних відносин. Визнання етичної економії як універсальної теорії раціональної діяльності, де враховуються різноманітні фактори соціально-економічного порядку: етики, економіки і фінансів, права, соціології, історії дає змогу трактувати її як поліпредметну наукову дисципліну, смислові контексти якої визначають поведінковий вибір суб'єктів господарювання, споживчі та гуманітарні очікування населення.

З часів Туган-Барановського наука не виробила комплексу інтелектуальних дій, які б мали загальнозначущий характер задля нейтралізації негативних наслідків економічного розвитку. Проте їх актуальність тільки посилилась постмодерністським етапом трансформації економіки. Знайомство з публікаціями українських та зарубіжних вчених показує визнання тісного взаємозв'язку між пом'якшенням кризових явищ та етикою. Подоланню інституціональних, антропологічних та макроекономічних, деформацій глобальної економіки в період постмодернізму сприятиме ліквідації дефіциту етичних стратегій. На цьому шляху принципове значення має звернення до напрацювань М.І. Туган-Барановського – розробника теорії криз та піонера створення політичної економії етичної за своїм характером.

Повноцінний і завершений зміст теорія етичної економії одержала у книзі М.І. Туган-Барановського «Основи політичної економії» та у статті «Кант і Маркс».

У цих працях теорія етичної економії М.І. Туган-Барановського являє собою творче поєднання принципів марксистської політичної

економії та моральної філософії І. Канта. Етика є однією з найдавніших філософських дисциплін, об'єктом вивчення якої служать мораль, моральне ставлення до власної поведінки. Мораль не виводилась Кантом з аналізу людського буття і історії суспільства. Вона постулюється як початково даний розумом мотив і як деякий особливий вимір людської поведінки.

Після того як етику вперше позначили як особливу галузь дослідження, інтерес до її осмислення почав поширюватись в сучасному Туган-Барановському суспільстві. Вже в юнацькі роки навчання він стає адептом неокантіанства, філософії яка проголошує моральний імператив у якості найвищої доброчесності. У моралі людина повинна сама усвідомлювати необхідність (повинність) певних дій і спонукати себе до цього. В цьому він і бачив специфіку моральності, відрізняючи її від легальності, тобто простого виконання приписаних людині вимог. Тільки етичний підхід, за думкою Туган-Барановського, дозволяє подолати протилежність класових або групових інтересів. Визнаючи обов'язковість моральних норм універсальними, він констатує, що тільки моральна свідомість може протистояти егоїстичним інтересам людини, а в широкому контексті класовим інтересам. У своїх «Основах політичної економії» він писав: «При сучасному устрою суспільства цілі класи населення – і до того ж, які складають величезну більшість його – приречені постійно служити засобом для збільшення добробуту інших громадських класів, незрівнянно менших за численністю. Такий стан речей протирічить етичній ідеї рівноцінності людської особистості і тому викликає наш моральний осуд» [31, с. 529].

Отже, розмежування класових і етичних мотивів діяльності, дозволило Туган-Барановському випередити появу сучасних поглядів на «економічну людину», яка допускає множину етичних проявів у сфері людських відносин. У цьому він випередив кейнсіанську модель споживання і навіть окремі позиції синтетичної теорії економічного добробуту – сфери економічного аналізу, що пов'язана з розробкою етичних критеріїв, визначення яких спирається на логіку та емпіричне знання.

Еволюціонуючи у ході своєї дослідницької роботи, М.І. Туган-Барановський долав еkleктичність своїх поглядів, поступово рухаючись від марксистських позицій до кантівських. Це поступово дозволило йому сформулювати прагматичну концепцію «кооперативного соціалізму». У завершеному вигляді ця модель могла б стати критерієм цінності людини та його потреб і розглядатись як самоціль економічної діяльності, але не як засіб досягнення суто прагматичних завдань прибутковості. Однак внаслідок раннього відходу у вічність модель «кооперативного соціалізму» не була до кінця розроблена.

Проте, ідеологія цінності людської особистості знайшла своє відображення у концепції розподілу і лягла в основу теорії промислових криз. Циклічність, за твердженням Туган-Барановського, є постійним явищем капіталістичної економіки, і тому кризова циклічність є наслідком не тільки порушень у сфері виробництва, але й у процесах споживання та розподілу. У період життя Туган-Барановського, та й зараз, через аналіз економічної циклічності констатувався і розглядався реальний і майбутній стан справ в економіці, відповідаючи на запитання належної стійкості економіки і прогнозу на перспективу. Однак віднесення капіталістичних криз і циклів до позитивного аналізу було і є помилковим підходом. М.І. Туган-Барановський наполягав на очевидному зв'язку виробничих і соціальних (споживання і розподілу) процесів як передумови кризових ситуацій. Він вважав оптимальним синтетичне уявлення про основи приходу кризи, не виключаючи антагоністичний характер господарювання. У такому негуманному типі господарювання працівник виступає як засіб виробництва. Отже, виробництво діє у власних інтересах на шкоду потребам людей.

Неминучість криз Туган-Барановський пов'язував з ігноруванням етичних передумов економічного розвитку, що викликає бідність, низький рівень споживання і соціального захисту робітників та членів їх сімей. «Визнавши, що нетрудові доходи є проявом соціальної нерівності, – стверджував М.І. Туган-Барановській, – ми тим самим визнаємо, що класи, які отримують нетрудові доходи, експлуатують трудящі класи. Уявлення про експлуатацію трудящих класів нетрудящими лежить в корені всього сучасного соціалізму. Тому надзвичайно важливо з'ясувати справжній зміст цього поняття... До нього входять і етичні елементи і не можуть не входити, так як, характеризуючи ставлення однієї людини до іншої, як відношення експлуатації, ми завжди поєднуємо з цим моральний осуд цього відношення. Навіть більше, саме в моральній оцінці і полягає вся сила поняття експлуатації» [31, с. 34 (529)].

З цієї цитати видно і етичне ставлення до теорії трудової вартості. Дотримуючись етичного підходу, Туган-Барановський, на відміну від марксистської ідеології, тлумачить поняття експлуатації. Для нього це етична категорія, яка не виводиться з мінової вартості, а об'єктивне базове поняття невартісного характеру. При цьому Туган-Барановський поєднує свою трактовку експлуатації з переглядом пропорцій додаткової та необхідної праці, а отже і з встановленням соціально справедливої оплати праці.

Зі своєї точки зору етичної економії Туган-Барановський формує теорію розподілу. Розмір частини суспільного продукту, який дістається різним соціальним групам, залежить не від об'єктивних економічних відносин у сфері виробництва, а від їх відношення до засобів виробництв

та привласнення прибутку, або силової позиції («соціальної сили»). Справедливий розподіл заробітної плати, як основної категорії розподільчих відносин, залежить на практиці від успіхів у протистоянні між роботодавцями та найманими працівниками. Але такий підхід не поділяється Туган-Барановським. Він погоджується з точкою зору Петра Струве, який визначає термін «соціальний» не як аморфний, а з етичного постулату І. Канта про високу цінність людської особистості. Категорія «соціальний» має не тільки економічний зріз, а суспільне значення по лінії поділу «рівність – нерівність», «справедливість – несправедливість». Система цінностей тут виступає першоосновою суспільного розподілу і служить обґрунтуванням еволюції інститутів як моральних орієнтирів суспільного розвитку.

М.І. Туган-Барановський одним з перших виявив нетотожність ціноутворення з розподілом суспільного продукту. Відповідно концепції еквівалентності ціноутворення, ціни симетричні розподіленням доходом на ринку покупця та продавця, що гарантує справедливий обмін результатами праці. Однак сфера розподілу допускає потенційну нерівність різних соціальних груп, а отже, учасників обміну. Внаслідок цієї невідповідності виникає нерівноцінний обмін. «Потрібно мати на увазі також і наступне, дуже важливе, обмеження викладеної теорії ціни. Вона побудована на припущенні, що покупець і продавець однаково успішно відстоюють свої інтереси, вона відволікає від соціальної нерівності покупців і продавців... Оскільки справа йде про оптові ціни товарів капіталістичного виробництва, таке ігнорування методологічно цілком допустимо... Але коли на ринку зустрічаються представники громадських класів різної соціальної сили, тоді ця обставина не може не впливати на ціну, що встановлюється в результаті їх економічної боротьби» [31, с. 365].

Зараз країни стикаються з відродженням етичної ідеології. У деяких публікаціях йдеться про другу етичну революцію, яка має впровадити ненасильницький сценарій розподілу між всіма країнами. У світовому господарстві і в кожній країні не сформувались інституціональні структури для реалізації глобальної етичної економіки. Новий виклик національної економіки у світовому масштабі є актуальним завданням для урядів країн забезпечити впровадження етичних принципів у сферу внутрішньогалузевих і міжнародних відносин. Це передбачає перенос впровадження етичних принципів на державний рівень.

Проте перед цим необхідно з'ясувати в чому полягає сучасність нових етичних принципів для України. Складність адекватного осмислення змін, які передбачається здійснити у суспільстві, полягає у неможливості без тимчасової паузи і навіть духовної відмови від попередніх уявлень. У філософії соціалістичного періоду визначення покликання людини включало її розуміння переважно як діяльність

розумної істоти. Таке трактування було схоже з концептуальними поглядами німецького філософа І.Г. Фіхте на певному етапі його роботи. Зараз пізнання людини тільки «діяльнісним» підходом вважається обмеженим. Більш ширша психологічна позиція розглядає людину у контексті спілкування з іншими людьми, а отже, як ефективного суб'єкта-комунікатора в системі економічних відносин. У сучасному політичному дискурсі посилюються роль і значення гуманістичної економіки. Постпромислова економіка примушує шукати рішення численних сучасних проблем, спираючись на витоки в освіті, культурі, науці.

У працях М.І. Туган-Барановського, у межах порушеної теми, є думки, повз які важко пройти. У своїх дослідженнях він зосереджується на психологічних аспектах особистості, як важливого предмету політекономічного дослідження. «Для економічної науки важлива тільки людина, але, до того ж, не як тваринний організм, а як суб'єкт психічних переживань. Господарський процес, що вивчається економічною наукою, зводиться, таким чином, до психічних переживань людиною та точка зору, з якої політична економія досліджує господарський процес, і ось яким чином політична економія може бути відмежована від технології та гігієни» [31, с. 16–17]. Сучасники М.І. Туган-Барановський не могли чітко вказати у чому повинна полягати верховна цінність, до якої мають бути віднесені телеологічні поняття політичної економії. Полемізуючи з ними, він вказував, що «...верховною цінністю є у моїй побудові людська особистість, і я приходжу до визнання рівноцінності людської особистості основною телеологічною ідеєю політичної економії» [31, с. 51].

Наведене висловлювання свідчить про переконання М.І. Туган-Барановського в тому, що вивчення економіки у поєднанні з етикою є об'єктивною реальністю. Логічно постає питання: як цю проблематику, що артикульована цим класиком понад століття тому, можливо трактувати під кінець другого десятиліття ХХІ ст.? У цьому звичайно допоможе звернення до накопиченого досвіду постмодернізму, завдяки якому більш рельєфно уявляються всі ті труднощі, які виникають на шляху реалізації етико-економічної моделі розвитку економіки. Однак, при розгляді цінності етичних норм в економічних дослідженнях, варто виходити із загальної політекономічної концепції Туган-Барановського. Наукові висновки, зроблені ним, щодо ідеї рівноцінності людської особистості у якості основної етичної ідеї сучасного йому, а також і майбутнього суспільства, виникли і розвивались у руслі всієї теоретичної конструкції капіталістичного суспільства.

Визнання отримала переважно економічна парадигма Туган-Барановського щодо періодичного характеру промислових криз при капіталізмі, які розглядались явищем ринкового та соціального порядку.

Проблема криз аналізувалась органічно з вивченням ринку: «...як відзначав Туган-Барановський, одна теорія передбачає іншу – якщо приймати викладену теорію криз, то слід прийняти і її логічну основу, теорію ринків,... як не здається парадоксальною при недостатньому проникненні у закони капіталістичного господарства ця остання теорія» [31, с. 755]. Між тим, успіх цих теорій у наукових колах був дуже різний. Теорія ринку не зустріла співчуття і була прийнята небагатьма вченими. Теорія криз, навпаки, дуже швидко отримала прихильників і лягла в основу багатьох досліджень.

Глибокий аналіз історії криз класичного капіталізму дозволив Туган-Барановському лише на базі правильної теорії ринку виділити головну їх причину в епоху модерну. В умовах товарного ринку він пов'язував кризи з надвиробництвом внаслідок накопичення капіталу. Ця теорія була проголошена всупереч соціал-демократичній тезі, якою доводилось, що основою криз є «недоспоживання трудящих». Зміст теорії ринку зводиться до того, що попит на засоби виробництва створює такий же ринок для товарів, як і попит на предмети споживання, завдяки чому ніяке скорочення частки предметів споживання не може викликати ніяких нових труднощів по відношенню до реалізації продуктів капіталістичного виробництва. Факти свідчать, що характерною рисою капіталістичного розвитку є порівняно повільне зростання виробництва предметів споживання і швидке зростання виробництва засобів виробництва. Аналіз розвитку капіталістичної промисловості Німеччини показав, що частка населення, зайнятого в текстильній промисловості за 1895–1907 рр. значно скоротилася. Навпаки, виробництво засобів виробництва збільшувалося з дивовижною швидкістю. Особливо зросло виробництво машин і інструментів – майже удвічі за кількістю зайнятого персоналу. Таким чином, констатує Туган-Барановський: «Ринок для предметів споживання майже стійкий, що пояснюється бідністю народних мас; але стаціонарність виробництва предметів споживання зовсім не призводить до стаціонарності всього суспільного виробництва. Навпаки, воно зростає набагато швидше, ніж коли-небудь, зростає, прямуючи проте все більшою мірою на створення засобів виробництва» [31, с. 710].

Коментуючи заперечення стосовно своєї теорії, Туган-Барановський зазначав, що викладена теорія ринку, яка вперше була розвинена в його книзі «Промислові кризи в сучасній Англії», природно зустріла заперечення тому, що викладена теорія була спочатку визнана більшістю науковців теорією Маркса, для чого були відомі об'єктивні підстави, так як вона, дійсно, є логічним завершенням аналізу кругообігу суспільного капіталу, даного Марксом у другому томі «Капіталу». Все це переконало Туган-Барановського в тому, якщо викладена теорія ринку і

відповідає духу марксизму, то вона, безсумнівно, суперечить його букві. Від того вона, на його думку, не стає гіршою [31, с. 319].

У своїх працях Туган-Барановський вказував не тільки на закономірність виникнення криз та на супідрядну роль людського фактору, який не знаходить собі достойного застосування, але й на подолання кризового стану заходами інвестиційного і соціального призначення. Для доказу власної позиції він піддає сумніву теорію ринку класичної школи. Згідно з теорією школи Рікардо, накопичення капіталу мало викликати перетворення на заробітну плату відповідно більшої частки національного багатства. Таким чином, «Потрібно було чекати, ...надзвичайного піднесення добробуту робітничого класу» [31, с. 693]. Однак перша половина XIX століття характеризувалася не підйомом, а падінням рівня життя робітничого класу – і саме в тій країні, в який капітал накопичувався найшвидше, в Англії. «Це очевидним чином суперечило вченню школи Рікардо», – констатував М.І. Туган-Барановський [31, с. 696]. Він не погоджувався з твердженням, що споживчий попит є межею ринку. Спростувати цю останню теорію, вважав Туган-Барановський, можна тільки одним способом: довести, що вихідний пункт – теза відносно необхідного зв'язку між розміром ринку та розміром споживчого попиту – невірний.

У своєму дослідженні структури накопичення капіталу Туган-Барановський спирався на науковий метод Ф. Кене і К. Маркса, де процес накопичення розглядається частиною суспільного господарства як цілого, що дає можливість встановити закони його реалізації. Проте аналіз проблеми ринку К. Маркса залишився незавершеним і послідовники його школи не змогли доопрацювати його схеми. Аргументуючи свою дослідницьку позицію, щодо вчення про розподіл, накопичення суспільного капіталу та реалізації продуктів громадського виробництва, Туган-Барановський наголошував, що «накопичення капіталу зовсім не є заміною споживання капіталіста споживанням робітника – з тієї простої причини, що при накопиченні капітал перетворюється не тільки на заробітну плату, а й на засоби виробництва, які не складають елемента споживання будь-якого класу населення» [31, с. 696]. Таким чином, правомірним буде процес розширення суспільного виробництва при одночасному скороченні суспільного споживання без будь-якого порушення рівноваги між суспільною пропозицією та суспільним попитом.

Теорією ринку та кризи капіталістичного господарства М.І. Туган-Барановський визначав свою етичну точку зору на обіг капіталу, яка полягає в тому, що соціальні фактори потенційно сприяють господарському процесу, а не є причиною періодичного виникнення кризи, як вважали його опоненти.

Значення впливу праць М.І. Туган-Барановського на економічну науку не втрачають з часом своєї актуальності. Однак обговорення етичнішої ідеології в сучасних аналітичних економічних дослідженнях поки не відповідає її ролі як морального знаменника життєдіяльності суспільства. Між тим не підлягає сумніву, що думки М.І. Туган-Барановського, мають пряме відношення до способу мислення в межах оновленої форми предмету економічної науки, на основі якої він формулює своє бачення господарського процесу. «...Господарська діяльність характеризується двома відмітними ознаками: об'єктивним, яка полягає в тому, що безпосереднім зовнішнім об'єктом господарської діяльності завжди є не людина, а зовнішня природа, і суб'єктивним, що полягає у тому, що господарська діяльність завжди є засобом, а не метою в собі» [31, с. 13]. Поєднуючи в собі ці обидві ознаки, господарство як діяльність характеризується ним сукупністю дій, які спрямовані на зовнішню природу, а також на створення умов для задоволення потреб людини. Цією формулою М.І. Туган-Барановський встановлює предмет вивчення політичної економії [31, с. 13], який використовується для інституціональної оцінки економічної науки: «Господарський процес, як зазначено вище, має двосторонній характер – він здійснюється між двома полюсами, людиною і природою. Звідси і випливає двоякий характер наук про господарство: оскільки наша увага зосереджується на одному полюсі господарського процесу – на людині, – ми стоїмо на точці зору економічної науки» [31, с. 14].

Отже, точка зору економіки – це точка зору інтересів людини, а також оцінка об'єктивних процесів, що відбуваються у зовнішній природі з боку їх впливу на благополуччя людини. Цим політична економія, за твердженням М.І. Туган-Барановського, «цілком певно відмежовується від технології [31, с. 15].

Увага М.І. Туган-Барановського до соціалізації предмета політичної економії має важливе значення для оцінки і обмеження кризових явищ сучасності. Туган-Барановський обговорював значущість етичних мотивів у стабілізації економіки в епоху модерну, але його підхід не втрачає актуальності і в період постмодернізму.

Сьогодні, спираючись на досвід глобальних фінансових криз, наука може більш предметно уявити всі ті складнощі, які виникають на шляху осмислення етики в економіці. Цій проблематиці почали присвячуватись монографічні та періодичні публікації. Нами вже аналізувались праці Петера Козловські: «Принципи етичної економії», «Етика банків», «Культура постмодерну», де розглядається теоретичний зміст етичної економіки як потенційно важливого фактору подолання етичної нейтралізації господарчої системи в період постмодерну. Між тим, вплив цих книг більшою мірою позначився на економічній науці, ніж на

господарський політиці. Це є недогляд, який пояснюється незрілістю теорії. Зараз етика розуміється більшою мірою у філософському ключі як моральність. Класична трактовка етики, яка виходить з античної соціальної філософії, пов'язана з громадською рівністю членів суспільства і їх нерівністю у доступності і розподілі благ. Необхідність подолання надмірних соціальних диспропорцій викликала цілу низку концепцій: егалітарних, ліберальних, соціалістичних, ліберталіанських, комунітаристських, перфекціоністських та інших. Однак всі вони націлені на подолання наслідків, ніж на попередження кризових явищ.

У працях М.І. Туган-Барановського, навпаки, етичний принцип висувається як пріоритетний заради підтримки життєдіяльності суспільства. У своїх дослідженнях він пояснює, чому економічний розвиток країн може бути успішним, коли спирається на інститут етики. Однак у величезному масиві наукових економічних публікацій питання етики довгий час не знаходили собі належного місця. Не згадувалася навіть фундаментальна праця класика політичної економії А. Сміта «Теорія моральних почуттів» (1759), яка передувала виходу його книги «Дослідження про природу та причини добробуту націй» (1776), де він розвивав ідею про роль моралі у забезпеченні суспільної стабільності. У наш час, починаючи з другої половини ХХ ст., питання етики в економіці почали обговорюватись в економічній літературі. Найбільш відомим з авторів, як згадувалось вище, є А. Сен. У його праці «Про етику та економіку» розкриваються підвалини поведінкового стилю економіки, їх філософське осмислення, що дуже корисно для розуміння питання взаємозв'язку цих понять. Те, що такий зв'язок є, докладно обґрунтовував Петер Козловські: етика впливає на економіку і, навпаки, економічні принципи коригують суто етичні норми, надаючи їм трансцендентального характеру. П. Козловські пропонує два нових поняття: «економічної етики» та «етичної економії» [14, с. 6]. Це свідчить, що політична економія охоплює дві дисципліни: економічну теорію етики та етичну теорію економічної науки. Очевидно, що розуміння людської діяльності не зводиться до економічних мотивів і стратегій максимізації прибутку та корисності. До уваги необхідно брати такі її смислові детермінанти, як мораль та культурні аспекти. Дані твердження комплементарні ідеології М.І. Туган-Барановського і є найбільш актуальними у сучасних дискусіях з приводу теорій етичної економії та людської раціональності.

У вивченні економічної теорії, етичних мотивацій та людської поведінки авангардна роль належить праці А. Сена «Про етику та економіку» [19]. У цій роботі автор відновлює етичні підстави економічної теорії, закладених ще А. Смітом, та розширює спектр концептуальних передумов економічного мейнстріму. У дослідженні

А. Сена прослідковується бажання методологічно довести, що етика це не тільки норма людської поведінки, а має функціональне значення і може набувати якості дистрибутивної справедливості. У передмові до книги А. Сена підкреслюється, що «Істотна новизна цієї книги в тому, що автор переконливо показує: теорія економічної рівноваги може органічно призводити до вивчення філософії моралі; далі, філософія моралі та теорія економічного добробуту можуть запровадити нас у головне русло загальної економічної теорії; нарешті, автор показує ту шкоду, яку завдало якості економічного аналізу неправильне, надмірне використання припущення про егоїстичну, яка переслідує лише власні інтереси, поведінку» [19, с. 7].

Система поглядів А. Сена є альтернативний проєкт предмету економічної теорії (політичної економії), який по пов'язує воєдино вивчення етики та політики. Його позиція протистоїть поширеному принципу філософського сумніву, який не представляє логічно можливим пов'язати економіку та етику будь-яким іншим способом, крім механічного з'єднання. Слід підкреслити, що етично-орієнтоване тлумачення предмету економічної теорії не відмінно від поглядів М.І. Туган-Барановського. Проте було б необачно стверджувати, що зраз наука має справу з самовідтворюваним паттерном. В нових історичних умовах А. Сен надає предмету економічної теорії нового звучання, розвиваючи останній до «реальної людської поведінки», яку він характеризує як «етично-орієнтований погляд на мотивацію». Поведінковий характер інституту етики є складним питанням у теорії. Однак економічна історія показує його реалістичність. Для цього достатньо згадати провідну роль протестантської етики у становленні накопичувального економічного порядку.

Власний інтерес – це не єдине, що керує людьми. Справжнє питання полягає в тому, чи існує різноманіття мотивацій. Більш того, і на це А. Сен звертає увагу, що «традиційна дихотомія між «егоїзмом» і «утилітаризмом» дезорієнтує цілий ряд аспектів, включаючи становище між індивідуумом і верствами громадян – такі, як класи, спільноти або об'єднання по роду занять. Проміжні групи, які стоять серед них знаходяться у фокусі багатьох дій, включаючи поведінку, зумовлену зобов'язаннями [19, с. 38]. Розкриваючи поняття морального обов'язку як поведінкового зобов'язання, А. Сен спирався на дослідження А. Сміта, який зробив чималий внесок у становлення етичної економіки. Він не залишав справу економічного виживання на відкуп єдиної мотивації як максимізації власного інтересу. Смітівська апологія про роль етичних міркувань у поведінці людини погоджується із функціонуванням вільного ринку. Дійсно, саме у випадку з Японією є вагомі емпіричні свідчення на користь припущення про те, що систематичне відхилення

від егоїстичної поведінки на користь обов'язку, лояльності та доброї волі відіграло істотну роль в індустріальному прогресі країни [19, с. 37].

Аналіз мотивацій має пряме відношення і до тих дебатів, які відбуваються в наш час з приводу економічної ефективності, і стимулює політику, більш орієнтовану на сферу відтворення громадського капіталу, ніж на сферу споживання. Проте у світлі наслідків глобальної кризи у фінансовому секторі економіки мотиваційний напрям теми досліджень відповідає ідеям М.І. Туган-Барановського, які порушувались ним в «Основах політичної економії». Він вважав, що недоліки мотиваційної обмеженості сприяють наступу кризових явищ. Розвиток капіталізму, відмічав М.І. Туган-Барановський, створює посилений попит на кошти виробництва, але не на предмети споживання. Відповідно у сфері кредиту зазначається розширення позичкових операцій – банки щедро кредитують своїх клієнтів, що в цілому провокує кризову ситуацію [31, с. 710, 712].

Останнє висловлення є найбільш актуальним, коли обговорюються причини фінансової кризи 2008 року. Фінансова катастрофа показала мотиваційну недостатність моральних дій для попередження негативного розвитку економіки. Хоча чимало аналітиків дотримуються раціонального вибору, який ототожнюється в основному з особистими приватними інтересами, науковці і політики частіше звертаються до аргументації оновлення структури мотиваційних інституцій з метою посилення етичних акцентів у життєдіяльності суспільства.

В останні роки спостерігається помітне відродження інтересу до поняття корисності ¹². А. Сен показав, чому така увага має практичний зміст. Анти-етичний підхід призводить до повного скасування міжособистісних порівнянь корисності з теорії економічного добробуту, в результаті чого у якості єдиного критерію залишається критерій оптимальності по Парето. Оптимальність по Парето іноді називають також «економічною ефективністю» і охоплюють тільки ті аспекти ефективності, які засновані на обчислюванні корисностей. Незважаючи на загальну важливість цього результату в теорії економічного добробуту, його етичний зміст, однак, досить скромний. Критерій оптимальності по Парето є обмеженим способом оцінки соціальних досягнень. За цим підходом індивідуальні корисності підпадають під обчислення, але не підлягають етичному оцінюванню. Тепер, вважає А. Сен, «настав час» пов'язати воєдино концепцію раціональності, що

¹² Термін «корисність» був уведений англійським філософом І. Бентамом. Він вважав максимальну корисність керівним психологічним принципом поведінки людей.

лежить в основі реальної поведінки, і обговорення етичних підстав теорії економічного добробуту [19, с. 56, 63, 78].

М.І. Туган-Барановський, як і сучасні вчені, помічав, що економіка добробуту не вкладається у вузькі межі «економічної ефективності», а простягається глибше. У творчості М.І. Туган-Барановського помітне місце належить теорії розподілу і теорії цінності та ціни. Ці теорії зазвичай при вивченні його наукових наслідків розглядаються окремо. Проте відповідно до економіки добробуту їх автор не проводив помітного розмежування між ними. Категорія «товарних цін», що лежить в основі раціональної поведінки, як і поняття соціального характеру впливають на процеси розподілу і підвищують значення їх етизації, про що М.І. Туган-Барановський писав в «Основах політичної економіки». «Товарна ціна подібна праву і моралі... є, таким чином, колективний результат частиною несвідомих соціальних процесів і «гут» економічна теорія наштовхується на свою природну межу – у сферу несвідомого вона проникнути не може» [31, с. 366].

У цьому висловлюванні М.І. Туган-Барановський підкреслює, що розробка складних проблем, які властиві суспільній моральності, невід'ємні не тільки від ринкового ціноутворення, але від нормативної економіки, де важливим є правові питання, якщо, зазначає А. Сен, «до прав ставитися серйозно і будувати на них основу для поведінки» [19, с. 103].

Етика, заснована на правах, які вона набула в останні десятиліття, розглядалися в деонтологічних термінах, набуваючи форми обов'язків і обмежень. У загальному вигляді – це кодекс (правила) професійної поведінки працівників з колегами і перед суспільством. Виділяють медичну, юридичну та інші сфери деонтології.

Однак етична поведінка не обмежується дотриманням встановлених або усталених конвенцій. Раціональність і адекватність етичного інтересу простягається далі в економічну політику і сферу господарської практики. Обидва два напрями мають відношення до суспільного договору і удосконалення трансцендентальних інститутів. Цьому твердженню знаходиться підтримка у працях М.І. Туган-Барановського, який неодноразово підкреслював важливість господарської мотивації. «Абстрактна та конкретна політична економія утворює собою теоретичну економічну науку, у протилежність практики політичної економії, інакше кажучи, економічної політики. Щоб стати справді науковою, економічна політика має набути тісного зв'язку з етикою. Тільки етика може дати політиці її керівні ідеї; зокрема, центральною ідеєю політики має стати етична ідея верховної та нескінченної цінності людської особистості» [31, с. 40].

У ХХІ ст. продовжується етичний пошук у рамках науково-раціоналістичного спрямування філософської науки. Його прихильники віддають пріоритет природничо-науковому знанню і прагнуть вивести етику за межі суто філософського осмислення гуманітарного знання. Повний розвиток цей напрямок отримує у працях Петера Козловські: «Принципи етичної економії», «Етика банків». Розвиваючи теорію «етичної економії», П. Козловські спирався на теоретико-методологічні напрацювання європейської економічної думки. Неокласичний мейнстрім визнає, що спекулятивність валютних операцій, зумовили фінансову кризу, вихід з якої вбачається у переході національних банківських систем України на міжнародні стандарти Базельського комітету ¹³. Стратегічною метою функціонування української банківської системи має стати забезпечення стійкості до криз, підвищення якості та етизації її діяльності.

Протягом останніх десятиліть дослідження етико-економічних питань пов'язані передусім з аналізом ціннісно-нормативних орієнтирів сучасно-го «суспільства добробуту» з метою з'ясування моральної виправданості економічних практик та з пошуком гармонізації нормативних вимог економіки і моралі [32]. Серед німецькомовних авторів, чиї фундаментальні праці присвячені етичній теорії та практиці господарства, можна назвати А. Ріха, П. Ульріха, А. Льорма та інших. Класичні праці французького філософа, культуролога, соціолога і публіциста Жана Бодріяра, пов'язані з переходом до етичної господарської концепції, належать до так званої постмодерністської соціальної теорії, де обґрунтовані моделі споживацької поведінки в умовах сучасного суспільства [33]. Праці цих дослідників підлягають окремому детальному аналізу, але можна визначити загальні підходи до етичних проблем сучасності.

Предметом дослідження господарської етики є поведінка людини, соціальних груп, різних об'єднань у рамках економічних структур і стосовно них. Досліджуючи проблему організації економіки, господарська етика не займається пошуками абсолютно гуманного економічного порядку, заперечуючи всі наявні і можливі форми організації економіки як невідповідні ідеалу. Головною, фундаментальною метою економіки є корисність для життя, оскільки господарська діяльність орієнтується на потреби людини. Економіка може бути засобом, але не метою, в іншому випадку неминуча криза, викликана спотворенням сенсу економіки. [34]. Однак здається, що

¹³ Базельський комітет з банківського нагляду – провідний світовий комітет (що складається центральних банків більш ніж 25 країн).

господарська етика дещо ширше ставить питання про справедливість і про доцільний устрій економічних моделей, що, на наш погляд, представлено у працях П. Козловські. Підводячи певний підсумок аналізу соціальної спадщини М.І. Туган-Барановського, можна навести цитату високої оцінки його творчості М.В. Птухою, який писав, що «в Основах політичної економії» Туган-Барановський «щасливо сполучає в одній цілісній системі науковій три різних методи: суб'єктно-психологічний австрійської школи, суб'єктивний метод Давида Рікардо і соціологічний метод Карла Маркса» [35].

Обрана тема дослідження відноситься до історії економічної думки України кінця XIX – початку XX ст. Вона відображає економічні умови і історію наукової думки на етапі становлення політичної економії як науки. В роботі відновлюється пробіл, який виник в результаті недостатнього вивчення теоретичної спадщини М.І. Туган-Барановського. Перш за все, ґрунтовної уваги потребували основні положення та висновки його політекономічних робіт, тому що вони зберегли свою цінність до цього дня. В Україні різко зросла нерівність і доки зберігається поляризація бідності, потреба в політекономічному дослідженні існуватиме. Вражає інтуїтивне відчуття, з яким М.І. Туган-Барановський передбачив долю політичної економії, яка сьогодні набуває все більш наочних обрисів. Політична економія, вважав він, частиною перетвориться у теорію економічної політики, а частиною увійде до складу більш загальної гуманітарної науки про суспільство – соціології. Соціальність, зокрема етичність, як показав аналіз, частіше намагаються застосувати як мотив економічної діяльності людини. У дослідженні з посиланням на праці М.І. Туган-Барановського та А. Сена зроблено акцент на необхідності укріплення моральних основ ринку. Пропонується механізм попередження фінансових криз в суспільстві, яке в епоху постмодерну схильне до обмеження інституту господарської етики. Етичний принцип оптимізації не є законом природи, а виступає законом логіки вибору і відноситься до економічної політики країни. Повноцінне функціонування етико-економічної моделі матиме економічну і соціальну ефективність.

Список використаних джерел та літератури

1. Мамонов І. Поняття «сталий людський розвиток»: управлінський аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3. С. 28-35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_6 (дата звернення: 20.08.2025).
2. Human Development Reports (2011). Sustainability and Equity: A Better Future for All. United Nations Development Programme (UNDP), 185. URL:

- <https://www.undp.org/india/publications/human-development-report-2011-sustainability-and-equity-better-future-all> (дата звернення: 19.08. 2025)
3. Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи. НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. Київ, 2019. 350 с.
 4. Грабар Д. Сутнісні характеристики категорії справедливості у контексті методології соціально-філософського аналізу. Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. № 1(91). (2022) [https://doi.org/10.35433/PhilosophicalSciences.1\(91\).2022.105-115](https://doi.org/10.35433/PhilosophicalSciences.1(91).2022.105-115)
 5. Баранівський В.В. Соціальна нерівність, рівність та справедливість як актуальні соціально-філософські проблеми. Вісник Житомирського державного університету. Вип. 63. Філософські науки. 2012. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/8638/1/12s.pdf> (дата звернення: 19.06.2025)
 6. Петренко М.О. Гідність людини в контексті справедливості. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3 (18). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03\(18\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03(18)/index.html) (дата звернення: 29.06.2025).
 7. Smith Adam. The Theory of Moral Sentiments. Розділ III: «Про корисність цього устрою природи»; Розділа II: «Про справедливість та благодійність»; Частини II: «Про заслуги та провини, або про об'єкти винагороди та покарання: що складається з трьох частин». URL: <https://www.marxists.org/reference/archive/smith-adam/works/moral/index.htm>. (дата звернення: 01.06.2025).
 8. Кляйн Наомі. Фрідріх Гаєк та спадщина Мілтона Фрідмана: неолібералізм та питання свободи. 2008. URL: <https://platypus1917.org/2008/11/01/friedrich-hayek-and-the-legacy-of-milton-friedman-neo-liberalism-and-the-question-of-freedom/> (дата звернення: 05.06.2025).
 9. Nozick Robert. Anarchy, State, and Utopia. 2013. Basic Books. URL: <https://surl.lu/oiepmn> (30.06.2025).
 10. Rawls John. Collected Papers, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London, England, 1999, pp. 47–72. URL: https://books.google.com.ua/books/about/Collected_Papers.html?id=hAgoDtjNM94C&redir_esc=y (27.06.2025).
 11. Gilardone Muriel. Amartya K. Sen: The idea of justice. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009, 468 pp. Social Choice and Welfare, 2010, pp.709-720 URL: <https://shs.hal.science/halshs-00496277v1/document> (27.06.2025).
 12. Sen A. The Idea of Justice. Harvard University Press 2009. 497 p. URL: <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.4159/9780674054578-001>
 13. Koslowski P. Die Postmoderne Kultur: Gesellschaft und Kulturelle Konsequenzen D. Techn. Entwicklung. Munchen, Beck, 1987. URL: <https://philpapers.org/rec/KOSDPK>; URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Koslowski (дата звернення: 05.06.2025).
 14. Koslowski Perter. Principal of Ethical Economy. Kluwer Academic Publishers. 2001. 271 p. URL: <https://books.google.je/books?id=9sE0II88nbQC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 05.06.2025).
 15. Koslowski P. Ethik der Banken. Folgerungen aus der Finanzkrise. Wilhelm Fink Verlag, 2009. URL: <https://www.amazon.de/Ethik-Banken-Folgerungen-aus-Finanzkrise/dp/3770547659> (дата звернення: 05.06.2025).

16. Лях В.В., Пазенок В.С. Сучасна зарубіжна філософія. Течії та напрями. Хрестоматія. Навчальний посібник для студентів гуманітарних факультетів вищих начальних закладів. Допущено міністерством освіти України. 1996. 86 с. / Козловський Петер. Постмодерна культура: суспільно-культурні наслідки технічного розвитку. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Koslowski_Peter/Postmoderna_kultura.pdf?PHPSESSID=qo1videslnk10tqdehe13fng96(дата звернення: 05.06.2025).
17. Аболіна Т.Г., Нападиста В.Г., Рихліцька О.Д та ін., за заг. ред. Панченко В.І. Прикладна етика. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 392 с.
18. Сулим О. В. Культурно-етичні імперативи: історія і сучасність. Філософські дослідження: збірник наукових праць Східноукраїнського національного ун-ту ім. Володимира Даля. Луганськ: СХУ ім. В. Даля. 2011. Вип. № 13. С. 234-242. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/1841> (дата звернення: 07.07.2025).
19. Sen Amartya. On ethics and economics. Blackwell Publishing. 1988. 146 p. URL: <https://alvaroeconomia.blog/wp-content/uploads/2010/05/amartya-sen-on-ethics-and-economics.pdf> (дата звернення: 14.07.2025).
20. Рондторфф Якоб Дал. Етика та економіка, або економічна етика» Пітера Козловського і рамки для дослідницької програми в галузі бізнес – економіки. 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/342431300_Peter_Koslowski's_Ethics_and_Economics_or_Ethical_Economy_A_Framework_for_a_research_agenda_in_business_ethics (дата звернення: 09. 06. 2025)
21. Базельські угоди про капітал. URL: <https://discovered.com.ua/glossary/bazelskie-soglasheniya-o-kapitale/> (дата звернення: 25.07.2025).
22. Брюгге проти Базеля. Банківські правила застаріли. 2012. URL: <https://finance.liga.net/bank/article/bryugge-protiv-bazelya-bankovskie-pravila-ustareli> (дата звернення: 25.07.2025).
23. Царікова Е.В. Гармонізація банківського законодавства України в умовах Базельських угод. Науковий вісник Ужгородського національного у-ту. Серія право. 2017. Ч. 2. С. 94-97. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nvuzhpr_2017_43\(2\)_22;](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nvuzhpr_2017_43(2)_22;)
<https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/494007.pdf> (дата звернення: 09.06.2025).
24. Koslowski Peter. Abstract. Principles of Ethical Economy. January 2001. URL: https://www.researchgate.net/publication/321523519_Principles_of_Ethical_Economy
25. Горкіна Л.П. М.І. Туган-Барановський в економічній теорії та історії. Київ: Ін-т економ. НАН України. 2001.
26. Небрат В.В. (Ред.)). М.І. Туган-Барановський: видатний вчений, громадяни, державотворець. До 150 – річчя від дня народження. Нац. акад. наук України, Ін -т економіки та прогнозування. 2015.
27. М.І. Туган-Барановський: творча спадщина та сучасна економічна наука: матеріали міжнародної науково-практичної конференції до 150-річчя з дня народження М. І. Туган-Барановського, 15-16 жовтня 2015 р. [відп. ред. О. І. Давидов]. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2015. 524 с.
28. Відділ наукової інформації та бібліографії. Чернігівська обласна універсальна наукова бібліотека імені Софії та Олександра Русових). Михайло Іванович Туган-

- Барановський. 2022, Грудень 12 URL:
<https://secinfchounbk.blogspot.com/2015/01/150-18651919.html> (дата звернення:
04.05.2025).
29. Рябченко О. Д. (2005). Наукова спадщина М.І. Туган-Барановського в історичному та економічному контексті. URL:
<https://museum.kh.ua/academic/publications.html?n=381> (дата звернення:
15.04.2025).
30. Теорія бізнес-ціклу Туган-Барановського і французькі економісти: натхнення та спадщина. URL: <http://spne.ukma.edu.ua/article/view/238954> Теорія бізнес-ціклу Туган-Барановського і французькі економісти: натхнення та спадщин (дата звернення 25.03.2025).
31. Туган-Барановський М.І. (1909). Основы политической экономии. СПб., Слово. 773 с.
32. Поняття та предмет економічної етики.
http://megalib.com.ua/content/2798_41_Ponyattyta_ta_predmet_ekonomichnoi_etiki.html (дата звернення: 09.05.2025).
33. Черних Г.А. Бодріяр Жан. Велика українська енциклопедія. 2021.
URL: https://www.researchgate.net/publication/393682483_Social_Legacy_of_M_I_Tugan-Baranovsky_and_the_Present_Day (дата звернення: 10.06.2025).
34. Разін А. Економічна етика: епістемологічний статус і зміст. Епістемологічні дослідження в філософії, соціальних і політичних науках, 2 (23), 2013. С. 218–224.
URL: <https://visnukpfs.dp.ua/index.php/PFS/article/view/513> (дата звернення: 21.07.2025).
35. Геєць В.М. та ін. (2015). М.І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець. До 150-річчя від дня народження: монографія. ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ: Наук. думка. URL:
https://feu.kneu.edu.ua/ua/depts4/k_istorii_teor_gosp/news_of_department_ieku/7890345656 (дата звернення: 02.11.2024).

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ

2.1. Інноваційні інструментарії соціального захисту

Сучасна ситуація в Україні за прикладом європейських країн спрямована на реалізацію соціальної моделі на основі публічного управління. Публічність, відмежовуючись від нескінченних можливостей конструювання, а точніше, перекомпонування механізмів соціального розвитку, натомість створює предметність управління, враховуючи інтереси різних суб'єктів. Така модель управління притаманна не лише об'єктам загальнодержавному масштабу, але й окремим сферам, зокрема соціальному захисту та соціальному забезпеченню. Ознакою публічного управління є мультисуб'єктна форма регулювання функцій різних «центрів впливу» на соціальні відносини, створюючи таким чином потенціал їх справедливої реалізації. У науковому полі аналіз мультисуб'єктної моделі управління представлено невеликою кількістю періодичних статей. Наукові категорії та інструменти впровадження мультисуб'єктного управління, справедливого за своєю сутністю, не отримали розвитку. У зв'язку з цим конкретизацію системи функцій сучасної моделі мультисуб'єктного управління і притаманних їй механізмів реалізації слід вважати актуальним напрямом сучасних досліджень.

В літературі, присвяченій проблемам управління, недостатнім залишаються висвітлення інституціональних основ мультисуб'єктної моделі управління соціального захисту та соціальної сфери з акцентом на дотримання принципів справедливості. Найбільш представницькими роботами теоретичного напрямку, які були опубліковані останнім часом, є статті Е. Лібанової та С. Романюка [1]. Серед піонерних робіт галузевого напрямку, де обґрунтовується доцільність впровадження принципу мультисуб'єктності, можна згадати статтю А.Г. Охріменко [2, с. 48–52].

Чимало науковців звертаються до дискусії щодо співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення». Обґрунтована думка з цих питань висвітлена у Національній доповіді, підготовленій колективом авторів під керівництвом Е. Лібанової для Європейської комісії [3]. Ряд аспектів з цієї тематики досліджувалась у роботах І. Сидор [4], В. Рошканюка та інших науковців [5].

Підставою для теоретичного розгляду соціального захисту населення стало зростання інтересу з боку науковців і практиків до цього

інституту як до складової соціальної політики та як необхідного інструменту впливу держави на справедливий устрій життєдіяльності людей. Зміст соціального захисту населення варто аналізувати в контексті історичного розвитку європейського інтеграційного процесу. Початковим етапом формування європейської соціальної стратегії, націленої на гарантування всім громадянам високого рівня соціального захисту, можна вважати підписаний у 1997 р. Амстердамський договір. Тим не менш реформи соціальної політики, які проводили окремі країни у 1990-ті рр., не дотримувались жорстко загальних рекомендацій, але були схожими за колом загальних цінностей, динамікою у часі та гуманітарною спрямованістю. У цей період соціальна політика відбудовувалась на основі кейнсіанської теорії попиту на протилежність економічній політиці, що формувалась відповідно до принципів неокласичної теорії. Характерними рисами національних соціальних політик були субсидарність та суверенітет. Швеція, Норвегія, Фінляндія оберігалися слідувати радикальним курсом Європейського Союзу, щоб не погіршити якості власних систем соціального захисту населення. Велика Британія вважала недоцільним передачу власних соціальних повноважень управлінським структурам Євросоюзу.

На межі дев'яностих та двохтисячних років відбулося ускладнення макроекономічних тенденцій в Європі. В цих умовах превалювання національних моделей соціальної політики, кейнсіанськими за характером, почало призводити до збільшення обсягів соціальних допомог і, відповідно, грошових витрат, що розбалансовувало державний бюджет та провокувало інфляцію. Теоретики неокласичного напрямку почали піддавати критиці соціальні трансферти, як фактор, що не тільки обтяжує бюджет але й гальмує розвиток виробництва. На практиці вихід з економічної стагнації вбачали шляхом звуження кейнсіанських методів і заміну їх на неокласичними методами управління. У соціальній сфері треба було змінити витратну тенденцію на економічно ефективну, розвантажити державний бюджет від постійно зростаючих витрат, визначити багатовекторну структуру фінансових джерел та коло проблем щодо побудови нової інфраструктури соціального захисту. Пошук більш досконалих форм соціальної політики збігся у часі з ідеологією поновлення і критичним аналізом системи соціального забезпечення.

Зроблені висновки свідчать про надання переваги більш ліберальним формам функціонування соціальної сфери, економії бюджетних ресурсів та підвищенню ролі громадян у забезпеченні власного добробуту. Під сумнів ставили як принципи суспільної солідарності, так й базову юридичну концепцію соціальних прав. Піддавали критиці Концепцію держави соціального добробуту, що найшло відображення у

роботах П'єра Розанвалона, одного із найвпливовіших політичних теоретиків сучасної Франції [6, 7]. Це були ознаки розповсюдження несправедливості у сфері соціального захисту.

У тогочасних дискусіях розпочався пошук визначення сумісності європейської макроекономічної політики та політики соціальних допомог. До цього вдалося наблизитись тільки після прийняття у 2000 р. Політики соціального захисту та Соціальної політики на 2000-2005 рр. Відтоді соціальна політика включена до системи повноважень ЄС. Однак у домінуванні економічних цілей над соціальними необхідно було передбачити можливість збереження автономії національних систем соціального забезпечення шляхом застосування методу координації економічних завдань з соціальними. Після Лісабонського саміту 2000 р. компроміс між економічною і соціальною спрямованістю політики здійснювався на основі багаторівневого державного регулювання стосовно соціальної моделі ЄС¹⁴, у зв'язку з чим функція Євросоюзу обмежувалась визначенням загальної стратегії. Фактично, досягнення справедливого рівня управління соціальним захистом віддавалось на національний рівень. Проте відповідальністю національних урядів стало визначення шляхів та розробка планів реалізації стратегії. Сенс заходів європейських країн у соціальній сфері полягав у розробці соціальної політики підпорядкованої економічній політиці. Таким чином, дотримання курсу на створення соціально орієнтованої країни і дотримання принципів справедливості об'єктивно став залежати від формування наднаціонального законодавства у соціальній сфері в межах традиційної стратегії ЄС. Соціальна місія та цілі ЄС надалі були закріплені у Лісабонському договорі 2007 р. Результатом міжурядової співпраці та діяльності Європейської комісії протягом кількох десятиліть стало багате зведення законодавства ЄС у сфері захисту та розширення соціальних прав громадян.

У межах «Європейської соціальної моделі» сформувались і функціонують п'ять типів національних соціальних моделей: скандинавська/північноєвропейська, англо-саксонська, континентальна, середземноморська та східноєвропейська. Континентальний тип, до якого належить українська модель, характеризується, з одного боку, ліберальним принципом у питаннях соціального страхування, структура якого чітко визначена інституційно та законодавчо, а страхові фонди

¹⁴ У березні 2000 року Європейська рада в Лісабоні визначила для Європейського Союзу завдання на наступне десятиліття по створенню до 2010 року найдинамічнішої у світі економіки, що базується на знаннях, здатної до сталого зростання та забезпечує найбільшу кількість кращих робочих місць, а також тісну соціальну згуртованість. URL: <https://salo.li/6AeAa4b>

формуються в основному за рахунок роботодавців; з іншого – особливою роллю держави у соціальному захисті верств населення, що потребують матеріальної допомоги.

Аналогом соціальної моделі України, яка замінила радянську, стала соціальна модель Німеччини. У Німеччині діяла розвинена і потужна система інститутів соціального страхування, яка за масштабами та функціями була схожою з Фондом соціального страхування профспілок України. Перехід до ринкових відносин потребував детального структурування соціального Фонду профспілок за напрямками діяльності для того, щоб чітко виокремити фінансові джерела кожного з них та підвищити рівень управління страховими ресурсами, за рахунок яких здійснювався соціальний захист та відбувалось соціальне забезпечення населення.

Першим кроком у реалізації цього завдання було схвалення Верховною Радою України у 1993 р. «Концепції соціального забезпечення населення України». Концепція передбачала перерозподіл відповідальності за соціальне забезпечення між державою, роботодавцями і населенням. Згодом у цьому ж році розроблено рамковий Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», ухвалений Верховною Радою України 14 січня 1998 р. Цим актом не тільки розмежовувався профспілковий інститут соціального забезпечення на інститути соціального захисту та соціального забезпечення, але й закладались основи правової і нормативної бази дотримання державних соціальних гарантій. Видами загальнообов'язкового державного соціального страхування стали пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття. У наступні роки функціонування одержали тільки чотири з п'яти страхових фондів, виключаючи медичне страхування.

Істотну роль у підвищенні якості адміністрування у сфері соціального забезпечення та підвищенні ефективності системи загальнообов'язкового державного страхування відіграло прийняття відповідних законів стосовно кожного з видів страхових випадків¹⁵. Тим

¹⁵ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 49-51, ст. 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 46-47, ст.403 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від

самим визнавалось право на соціальне забезпечення як на суспільний інститут і як на одне з основних прав людини. Разом з цим, механізми соціального захисту, спрямовані на позитивну адаптацію людей до ризиків, що порушують умови їх життєдіяльності, не стали предметом розгляду і регулювання в узагальненому нормативно-законодавчому документі. Тому і поняття, які дають змогу визначити і оцінити діяльність держави щодо проведення превентивних і активних заходів у сфері соціальних відносин, не мають безперечного тлумачення. Це вносить плутанину в аналіз надання державної соціальної допомоги, тому що не пов'язано з цілепокладанням соціальної політики.

Дискусійний характер трактування основних термінів та понять, що використовують у сфері соціальної підтримки населення, став більш полярним, коли поширилось посилення на ст. 46 Конституції України. Необхідно навести її текст повністю, оскільки він визначає, по-перше, роль держави як гаранта соціальної допомоги та соціального забезпечення, що є методологічною основою функціональної подібності цих понять при вирішенні завдань матеріальної підтримки громадян та відтворення людських ресурсів; по-друге, виокремити позиції, що проголошують різні дослідники і які, на наш погляд, потребують подальшого теоретичного уточнення. «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2000-%D0%BF#Text>; Про затвердження Положення про наглядову раду Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.2000 № 752. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2000-%D0%BF#Text>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 22, ст.171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, на нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом»¹⁶.

У зв'язку з цим у законодавчому полі України виникає певна юридична колізія щодо поняття соціального забезпечення. Справа в тому, що поняття «соціальне забезпечення» законодавчо закріплено у Концепції соціального забезпечення та у відповідних Законах України про соціальне страхування. У статті 46 Конституції застосовується поняття «соціальний захист», який включає право на соціальне забезпечення. Сутність юридичної колізії полягає у розбіжності між Конституцією України та таким нормативно-правовим актом як Постанова Верховної Ради України «Про проєкт соціального забезпечення населення України», що регулюють суспільні відносини у галузі реалізації соціальних гарантій та прав людини і здійснюються у сфері правовідносин між громадянами й державою за допомогою спеціальних інститутів. Соціальний захист та соціальне забезпечення значна частина науковців розглядає як поняття однопорядкові, але не тотожні, що, на наш погляд, не є однозначним трактуванням. (причому перше частіше вважають ширше друге). «На наше переконання, – пише, наприклад, правознавець В. Копетюк, – термін «соціальний захист» визнається ширшим за змістом, аніж «соціальне забезпечення», що зумовлює їх фактичне співвідношення як цілого та частини» [8]. Фактично наукова полеміка зосереджена на кількісному вимірі благ, які надаються населенню через систему соціального захисту чи соціального забезпечення. «Поняття «соціального захисту», – констатує В. Копетюк, – є ширшим щодо поняття «соціального забезпечення», оскільки містить елементи, що не входять до поняття «соціального забезпечення» ...Звідси, поняття «соціального захисту» і «соціального забезпечення» не тотожні ...» [8, с. 68].

Цей висновок має суперечливий характер, оскільки В. Копетюком та іншими дослідниками не надаються критерії, за якими об'єднуються, чи розмежовуються поняття «соціального захисту» і «соціального забезпечення». Теоретична проблема стосовно цих дефініцій є глибшою і входить до політекономічної площини.

Розбіжність думок певною мірою можна пояснити тим, що принцип колізії дуже суб'єктивний і перебуває у постійному плюралізмі думок. Нерідко сенс вирішення колізій зводиться до вибору однієї з норм, що суперечать одна одній. У нашому випадку доведеться розмежувати юридичні норми. Серед способів вирішення юридичних колізій серед

¹⁶ Конституція України. ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

інших є тлумачення, оптимізація праворозуміння, взаємозв'язку теорії та практики; звернення до міжнародних актів та процедур.

З-поміж методологічно важливих підходів для формування понять соціальної політики, що відповідають державним пріоритетам соціальної підтримки і страхового забезпечення умов життя людей, є економічний аналіз юридичного визначення власності на кошти страхових позабюджетних фондів та ресурсів державної бюджету. Саме з цих позицій мав бути продекларований перехід від принципів загального соціального забезпечення до європейської системи соціальної політики. Проте правознавці на той час не бачили у власності теми для дискусій. В умовах тривалої кризи та обмеженого фінансування соціальної політики аналіз природи власності став затребуваним, що наочно видно з неконструктивних суджень про соціальні дефініції. Неможливість для багатьох дослідників визначити вагомість аргументів для відстоювання своїх наукових позицій примушує вдаватись до поверхових методів аналізу, наприклад, до семантики, що в економічній науці взагалі неприпустимо, або до застосування широкого чи вузького змісту категорій. Двоякість розуміння поняття зазвичай відбувається в умовах невизначеності предмета дослідження. Конкретизація меж категорії соціального захисту залежить від завдань, що висувуються і на вирішення яких спрямовують зусилля. Межі в політиці соціального захисту припустимі, але цей факт нічого не додає та є нейтральним стосовно тлумачення економічної сутності цієї категорії.

У ході трансформації соціальної моделі на ринкові принципи ініціатори спирались на світовий досвід соціального прогресу. За функцією держави залишилось надання адресної соціальної допомоги за рахунок бюджетних коштів, джерелом яких були податки. Право власності на грошові ресурси, що спрямовувались на соціальний захист населення, перейшло від профспілок до держави. Відповідно й право власності на кошти адресної допомоги перейшло від «власності громадських організацій» до державної форми власності. Робота із соціального захисту регламентована на рівні законів і контролюється Президентом та урядом в особі Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я та іншими відомствами.

Одночасно збережено інститут суспільної власності на страхові кошти та майно соціальних фондів з урахуванням принципів здійснення обов'язкового державного соціального страхування. Фактично за страховими фондами закріплено головний атрибут власності – право володіння страховими коштами, а також розпорядження та використання. Страхові фонди здійснюють функцію «оперативного управління» страховими коштами з метою соціального забезпечення

населення. Визначення ставок тарифів страхових внесків на обов'язкове соціальне страхування – виняткова прерогатива держави.

Розмежування форм власності на фінансові ресурси соціальної політики дає змогу повноцінно вирішити питання дефініцій «соціального захисту» та «соціального забезпечення» як різних за економічним змістом категорій, що мають різні механізми реалізації та неоднакове функціональне призначення і не зводяться одна до одної. Однак між ними є зв'язок. Чим більш масштабніше соціальне забезпечення, тим менше коштів потрібно виділяти на соціальну допомогу і, навпаки, чим більш обмежене соціальне забезпечення, тим, більше коштів потрібно на соціальний захист. Проте цей зв'язок має не функціональну а стохастичну залежність.

Формування правового понятійного простору здійснювалась з огляду на міжнародні документи ООН, МОП, ВООЗ, Всесвітнього банку, законодавчу практику та передовий досвід європейських країн. Важливо підкреслити, що запозичення мало скоріше характер доктрини та концепції облаштування соціального захисту, ніж послідовної програми дій. Слід також зазначити, що іноземна компонента, яка склала основу теорії та методології соціальної політики України, не протирічила її солідарним принципам, але передбачала вбудованість системи соціального захисту населення від самих гострих проблем структури інститутів соціального розвитку.

Тлумачення змісту поняття «соціальний захист», як вже зазначалось, є неоднозначним у науковій юридичній і економічній літературі та соціальному законодавстві. Тому при аналізі «соціального захисту» з точки зору усунення юридичної колізії необхідно звернутись до рекомендацій та конвенцій МОП, спеціальним доповідям ООН. Для характеристики системи соціального захисту важливе значення має Рекомендація № 67 МОП, де обґрунтовано два принципи державного та страхового для забезпечення доходів громадян та членів їх сімей. «Забезпечення потреб осіб, не охоплених обов'язковим соціальним страхуванням, має здійснюватися системою соціального захисту; певні категорії осіб, особливо діти, що перебувають на утриманні, та інваліди, старі особи та вдові, які мають потребу, повинні мати право на захист у прийнятних розмірах відповідно до встановленої шкали. Соціальний захист, що відповідає потребам кожного випадку, повинен застосовуватися до інших осіб, що потребують»¹⁷. МОП застосовує

¹⁷ Рекомендація щодо забезпечення доходу 67. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_323#Text (дата звернення: 06.05.2024).

поняття «соціального захисту» як окрему дефініцію у забезпеченні доходів громадян. У цьому документі містяться норми рекомендаційного характеру, що описують основні права громадян у випадку страхового забезпечення їх доходів.

У змістовній роботі МОП «Доповідь про соціальний захист у світі у 2017–2019 роках», виконаній на основі концепції життєвого циклу, визначено два процеси, які характеризуються двома поняттями: «соціальним захистом» та «правом на соціальне забезпечення». Зауважено, що один з них реалізується за рахунок соціальних виплат, які фінансуються за рахунок податків; другий – страхової допомоги, що базується на комплексі програм, заснованих на сплаті внесків¹⁸. У подальшому автори проекту гарантії соціального захисту розповсюджуються на базовий рівень соціального забезпечення. Ця нечіткість методології роботи пояснюється тим, що вона охоплює аналіз соціального захисту соціального забезпечення країн, різних за рівнем розвитку соціальної політики.

У Конвенції № 102 міститься положення про захист прав громадян на основі мінімальних норм залежно від трудового стажу та розміру виплачених страхових внесків або без сплати внесків¹⁹. Соціальна допомога торкається різних напрямів: медичного обслуговування, виплат у разі хвороби, безробіття, пенсій за віком, пенсій по виробничому травматизму, виплат у зв'язку з народженням дитини, сімейної допомоги, виплат у разі інвалідності, втрати годувальника. В умовах, коли розрізнення поняття «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» стає актуальним як в теорії, так й у правовій практиці, Конвенція № 102 підтверджує, що вони є різними за змістом та функціями.

Норми міжнародного та національного права України дотримуються поділу соціальних правовідносин за різними критеріями. Один з критеріїв було визначено вище. Це диференціація правовідносин за критерієм фінансового джерела ресурсів соціального захисту. Другий – пов'язаний з реалізацію державної соціальної політики через додержання найважливіших соціальних прав громадян та гарантування їх грошового

¹⁸ World Social Protection Report 2017–19. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017. P. 30. URL: https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_646848.pdf (дата звернення: 11.05.2024).

¹⁹ Конвенція № 102. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення. Ст. 60; 29; 57. С. 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text (дата звернення: 20.05.2024).

забезпечення на рівні прожиткового мінімуму. При встановленні прожиткового мінімуму беруться до уваги такі основні сімейні потреби працівників, як продукти харчування та їхня калорійність, забезпечення житлом, одяг, медичне обслуговування та освіта²⁰. Європейський підхід до системи соціального захисту дозволяє розглядати цю дефініцію не тільки з позицій соціального права, але й як частину трудового права (безробіття, зайнятість, соціальні гарантії у сфері праці), сімейного права (держави підтримка інститутів сім'ї та шлюбу), цивільного права (охорона та захист приватної власності власності). Правозастосування норм трудового, сімейного, цивільного права здійснюється через такий інститут, який ставить за мету ефективну реалізацію таких прав і принципів, що забезпечують не мінімальний, а всебічний розвиток сім'ї як головного осередку суспільства. Це можна здійснити через впровадження положень, викладених в Європейській соціальній хартії²¹. Хартія гарантує права і свободи, які стосуються всіх людей в їх повсякденному існуванні. Наведемо тільки окремі положення, які містяться у Європейській соціальній хартії. Перше положення це стосується «Житла»: (доступ до адекватного і доступного житла; скорочення числа бездомних; житлова політика спрямована на всі знедолені категорії; процедури щодо обмеження примусового виселення; рівний доступ для негромадян до соціального житла і житлових пільг; будівництво житла та житлові дотації, пов'язані з потребами сім'ї). Другий – «Здоров'я» (ступінь і ефективне медичне обслуговування для всього населення; політика, спрямована на попередження захворювань, зокрема гарантії на здорове навколишнє середовище; усунення ризиків професійних захворювань з тим, щоб гарантувати, що здоров'я і безпека на робочому місці передбачені законом і гарантовані на практиці; захист материнства). Третій – «Освіта» (безкоштовна початкова та середня освіта; безкоштовні і ефективні служби професійної орієнтації; доступ до початкової підготовки (загальна і середня професійна освіта), університетська та неуніверситетська вища освіта, професійне навчання, зокрема підвищення кваліфікації; спеціальні заходи для іноземних громадян; інтеграція в школи дітей з обмеженими можливостями; доступ до освіти і професійної підготовки для осіб з обмеженими можливостями).

²⁰ Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117. ст. 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#Text

²¹ Європейська соціальна хартія. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/european-social-charter>

В Україні, яка прагне до євроінтеграції, законодавство стосовно соціальної політики має відповідати європейським соціальним цінностям. Враховуючи важливість гармонізації захисту населення, гарантованого європейським законодавством, Україна (за деяким винятком) ратифікувала Європейську соціальну хартію. Стаття 12 була ратифікована тільки у пунктах 3 та 4. Пункт 2, як головний для статті, не піддався ратифікації з причин неможливості його виконання. Економічні умови України не дозволяють, як це передбачено вимогами Європейської соціальної хартії, «підтримувати систему соціального забезпечення на такому задовільному рівні, який принаймні необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення». Україна взяла на себе обов'язок тільки докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень, що не дало права ухвалити проєкт Кодексу соціального забезпечення на законодавчому рівні ²².

Система соціального захисту та соціального забезпечення, що сформувались у середині 1990-х років, з часом виявились інерційними і не сприяли розвитку позитивних тенденцій. Однією з причин є те, що ці системи намагались реформувати не регулюючи механізм заробітної плати. Диспропорції в оплаті праці викликали диспропорції у рівні соціального захисту населення та страхового забезпечення громадян. Основні фактори бідності визначались низькими рівнями оплати праці, соціальної допомоги, пенсій, стипендій. Уряд не тільки не сприяв створенню економічних, організаційних та юридичних умов для стійкості страхової системи, але й застосовував бюджетний потенціал Пенсійного фонду для здійснення страхових виплат, які за своєю сутністю є соціальною допомогою і мають фінансуватись з місцевих бюджетів районних та міських рад. 1998 року Кабінет Міністрів України з метою соціального захисту пенсіонерів прийняв дві постанови: «Про державну грошову допомогу деяким категоріям пенсіонерів» № 1951 ²³ та «Про підвищення розміру цільової грошової допомоги непрацездатним

²² Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text> (дата звернення: 30.05.2024).

²³ Про державну грошову допомогу деяким категоріям пенсіонерів: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.1998 № 1951. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2024).

громадянам з мінімальними доходами» № 1952»²⁴. Наприкінці 1990-х років цільову грошову допомогу одержували загалом 3,9 млн пенсіонерів. Додаткове фінансове навантаження на пенсійну систему становило на початок 2000 -х років більше 1,5 млрд грн. Спостерігались випадки, коли страхові фонди використовувались не за призначенням, а як фінансово-спекулятивний або кредитний ресурс.

З 1997 р. почали широко вживатись нестандартні заходи погашення заборгованості на обов'язкове державне страхування через її оформлення векселями, відпустку пенсіонерам продукції власного виробництва, передачі Пенсійному фонду природного газу. У серпні 1999 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1472 «Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості Державного бюджету України перед Пенсійним фондом» передано Пенсійному фонду 2,0 тис. т. цукру з державного резерву²⁵.

Стосовно податкової технології відновлення страхового бюджету Пенсійного фонду, яка запроваджена вперше в країні Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплат пенсій» і змінами до Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», прийнятого Верховною Радою України 22 жовтня 1997 р. до Пенсійного фонду спрямовувались наступні платежі: 5 % відрахувань від продажу ювелірних виробів; 3 % від продажу автомобілів; 1 % від купівлі – продажу іноземної валюти²⁶. На підтримку сільських пенсіонерів Указом Президента України «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 18 червня 1998 року запровадженого порядок, за яким 68 % від суми сільськогосподарського податку перераховується до Пенсійного фонду України²⁷.

²⁴ Про підвищення розміру цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.1998 № 1952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.05.2024).

²⁵ Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості Державного бюджету України перед Пенсійним фондом. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1472. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1472-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

²⁶ Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 26 червня 1997 № 400/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.04.2024).

²⁷ Про фіксований сільськогосподарський податок. Указ Президента України від 18 червня 1998 № 652/98. URL:

Механізм податків та зборів, поряд із заходами адміністративного та ринкового порядку, звелися з часом до фрагментарної політики підтримки страхового бюджету Пенсійного фонду і принципово не змінили загальної ситуації з його дефіцитом. Незалежність фінансових ресурсів соціального страхування від впливу держави не була досягнута. Страхові фонди поступово втрачали фінансову автономність і здійснювали свою діяльність за державною підтримкою. Безперервний процес реформування страхової систему не забезпечили її фінансову стабільність і не оптимізували умови надання і розміру пенсійного забезпечення. Пенсійна система свідомо використовувалась урядом як державна система соціального захисту, але не як система соціального забезпечення. У цих умовах уряд перейшов до політики централізації страхових ресурсів у Пенсійному фонді.

Наразі Пенсійний фонд акумулює ресурси Фонду соціального страхування України (ФССУ), який припинив свою діяльність. З січня 2023 р. за виплату лікарняних та інших компенсацій за соціальним страхуванням відповідає Пенсійний фонд України. Таким кроком уряд прагне підвищити ефективність системи соціального страхування і забезпечити своєчасність важливих виплат. Оскільки сплачений за військовослужбовців єдиний соціальний внесок не розподіляється до ФССУ й відповідно доходи фонду не зростали, до кінця 2022 року заборгованість за лікарняними та декретними виплатами перевищила 2,3 млрд грн. Її повністю погасили наприкінці минулого року через тимчасові зміни у розподілі надходжень від ЄСВ.

З 2022 р. на правління Пенсійного фонду України покладено завдання визначати порядок призначення та перерахування страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності²⁸.

Законопроектом № 8331 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття та у сфері

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/652/98#Text>

(дата звернення:

15.05.2024).

²⁸ Про затвердження Порядку здійснення страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.03.2024).

реалізації державної політики зайнятості населення»²⁹ передбачає завершення об'єднання органів управління чотирма видами соціального страхування в одній установі, Пенсійному фонді, шляхом покладання на нього функцій виплати допомоги по безробіттю та здійснення державного контролю за витратами в соціальному страхуванні на випадок безробіття. Це захід висвітлюється в інформаційних коментарях як позитивний. «Страховий фонд буде центральним органом виконавчої влади у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, який здійснює керівництво та управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування, забезпечує реалізацію державної політики у цій сфері... в тому числі здійснює адміністративне управління Накопичувальним пенсійним фондом та інші функції, передбачені законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»³⁰. Насправді, у цій ситуації кошти страхових фондів змішуються, а їх функції нівелюються. Стає не зрозуміло, за якими законодавчими нормами страхові фонди мають здійснювати свою діяльність, адже Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не відмінено. Україна фактично повертається до профспілкової системи соціального забезпечення, в результаті чого відбувається стихійна трансформація власності фондів на страхові ресурси у власність однієї організації. У своїй основі спотворюються як відносини страховиків з приводу атрибутів власності на страхові ресурси, так й правові форми оформлення цих відносин.

Уряд свідомою посилює зусилля для використання страхової пенсійної системи як інституціональної структури соціального захисту. Пенсійному фонду України з 23 вересня 2022 р. передано функції з призначення та виплати житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового

²⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття та у сфері реалізації державної політики зайнятості населення. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakikh-zakoniv-ukraini-shchodo-udoskonalennya-upravlinnya-zagalnoobovyazkovi> (дата звернення: 06.04.2024).

³⁰ Фонд безробіття пропонують ліквідувати, а його функції передати ПФУ: новий законопроект. URL: <https://news.dtki.ua/law/inspections/80887-fond-bezrobittia-proponuiut-likviduvati-a-iogo-funkciyi-peredati-pfu-novii-zakonoprojekt> (дата звернення: 27.04.2024).

палива і скрапленого газу³¹. Між тим, курс на нову стратегію узагальнення коштів дає змогу маневрувати страховими ресурсами у складних умовах сьогодення з єдиного центру і вирішувати найбільш критичні питання соціального забезпечення, зокрема своєчасні виплати пенсій та її осучаснення.

Специфікою відзначається організація медичного страхування. Державне медичне страхування для українців працює через Програму медичних гарантій, в рамках якої послуги надаються безкоштовно. Проте «функції страховика» виконує Державна служби охорони здоров'я, джерелом якої є державні податки. Механізм фінансування медичних послуг централізований і не відрізняється від державного. Обов'язки Державної служби охорони здоров'я фінансувати страхові випадки у медичній сфері дають підстави вважати цю структуру парастраховою, або парадержавною. Проте у будь-якому випадку система обов'язкового державного медичного страхування в країні має штучний характер і надто обмежена.

Перенаправлення окремих видів соціального страхування до Пенсійного фонду фактично привело до втрати їх специфічних методологічних основ. Як результат поле страхових ризиків не охоплено єдиною страховою сіткою. Виявились інші недоліки «об'єднаної» системи страхування. Не чітко визначено об'єкти страхування, оскільки багато винятків з правил страхування, розповсюджена система пільг і виплат, які мають нестрахових характер. Не враховуються частоти розповсюдження ризиків, що утруднює визначення розміру єдиного соціального внеску. Неповноцінність страховика і системи управління страхуванням підвищує значимість системи соціального захисту населення. У зв'язку з чим у 2023 р. уряд розпочав реформування системи соціального захисту, де пріоритетом став захист вразливих категорій населення, зокрема ветеранів війни та внутрішньою переміщених осіб. Урядова Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 р. спрямована на працевлаштування та допомогу у забезпеченні житлом для ВПО. Стратегією формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 р. передбачено створення Ветеранської патронатної служби для соціального супроводу ветеранів після закінчення військової служби. Розроблено ще декілька заходів

³¹ Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2022 № 1041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.06.2024).

матеріальної підтримки населення. Фінансування ряду програм здійснювались за рахунок міжнародної фінансової допомоги.

З початку свого становлення система соціального захисту розвивалась у декількох напрямках. Її структура була предметом постійних дискусій і не залишалась статичною. З 2019 р. система соціального захисту мала помітну від'ємну динаміку, втім як і цілий ряд галузей соціальної інфраструктури. Питома вага витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення у Зведеному бюджеті України скоротилась з 23,49 % до 10,56 % з 2019 по 2024 рік.

З врахуванням індексу інфляції витрати на соціальну допомогу у грошовому вимірі зменшилися більше, ніж на 36%. Натомість програма соціального захисту, яка користується підтримкою населення потребує великих державних витрат. Українські експерти вважають, що внаслідок нових загроз життю та добробуту населення України може збільшитися кількість громадян, котрі очікуватимуть підтримки від держави, що призведе до додаткових видатків з державного бюджету. Можливі відтермінування у виплаті соціальної допомоги та реалізації соціальних програм у випадку затримки міжнародної фінансової допомоги. Якщо міжнародна фінансова підтримка припиниться, уряду потрібно буде звернутись до внутрішніх резервів для їхнього фінансування і можливо скоротити деякі видатки. У цій ситуації нагальною проблемою є застосування неординарних методів управління, які мають сконцентруватись на цільових пріоритетах бюджетних витрат, по-перше, та на ефективності галузеві технологій надання послуг, по-друге.

Стратегічні напрями соціальних реформ не зводяться лише до соціального захисту, що є надзвичайним засобом фінансової підтримки малозабезпечених домогосподарств та окремих громадян, матеріальний стан яких перевірено на нужденність за встановленими критеріями. Комплекс соціальних структур та програм, що фінансуються з державного бюджету або страхових фондів і керуються галузевими та методами державно-публічного характеру теж є складовою соціальної стратегії держави.

З урахуванням стану населення та динаміки процесів, що відбуваються, ООН та МОП дають широке визначення соціальної політики. У Конвенції № 117 «Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики» зазначено, що економічний розвиток має бути основою соціального прогресу; повинні бути вжиті всі можливі заходи на міжнародному, регіональному та національному рівні для сприяння розвитку таких галузей, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих робітників та

незалежних виробників, захист прав працівників-мігрантів, соціальне забезпечення, громадські служби та виробництво загалом ³².

Соціальний захист, соціальне забезпечення, інфраструктурні умови і фактори життєдіяльності населення перебувають у взаємодії й співіснуванні. В середині цієї системи складаються різноманітні «центри впливу», які варто розглядати як суб'єкти управління. На практиці можна спостерігати кількісне зростання таких «центри впливу», що є ознакою формування мультисуб'єктності в управлінні. Інноваційні основи в системі управління «визначає новий тип відносин, де в процесі інформаційного обміну суб'єктно-об'єктна інформаційна модель поступається комунікативній моделі суб'єктно-суб'єктного типу з діалогічним зворотним зв'язком».

Узагальнення практики управлінського процесу в Україні та за кордоном, дозволяє зробити висновки про дію трьох різних інструментів узгодження центрів впливу на реалізацію відповідних відносин управління. Загальне поліпшення якості управління можливо тільки при комплексному підході, в межах якого застосовується необхідні регулюючі інструменти та відбувається їх узгодження. У цьому зв'язку країни зосереджуються не таких трьох інструментах як модельний бюджет; бюджетування, орієнтоване на результат та програмно – цільовий метод проведення політики соціального захисту і соціального розвитку; соціальний бюджет, можливості якого дозволяють максимально поєднати зусилля різних центрів впливу на соціальні процеси державного та регіонального значення.

Нові підходи, які застосовні в рамках «модельного» бюджету базуються на оцінці видаткових повноважень місцевих органів влади. Розрахунок модельних витрат на основі нормативів витрат за кожним видом видаткових повноважень є досить об'єктивним та ефективним механізмом у розподілі міжбюджетних трансфертів. Вони приходять на заміну таких об'єктивних факторів як ускладнення цінових умов та рівень податкового потенціалу.

Програмно-цільовий підхід все більшою мірою застосовують у вирішенні соціальних і бюджетних проблем. Він дає можливість у плановому порядку координувати дії різних учасників фінансових та економічних процесів, направити їх на досягнення конкретних цілей та проявляється у практиці управління у формі розробки спеціальних програм. У бюджетній сфері програмно-цільовий метод є синонімом бюджетування, орієнтованим на результат. Це бюджетування набуває широкої популярності і має різноманітні форми.

³² Конвенція № 117. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики.

**Таблиця 2.1. Видатки зведеного бюджету України
(функціональна класифікація) у 2019, 2022–2024 рр. (млн грн)**

Напрями	2019		2022		2023		2024	
Разом	1370113,0	100%	3043499,1	100%	4440940,2	100%	4944026,1	100%
Загальнодержавні функції	203121,3	14,83	248468,2	8,16	349142,7	7,86	435869,8	8,82
Житлово-комунальне господарство	34487,1	2,52	41160,1	1,35	70397,8	1,59	66178,9	1,34
Охорона здоров'я	128377,8	9,37	215275,9	7,07	217419,5	4,90	238652,7	4,83
Духовний та фізичний розвиток	31550,1	2,30	33636,0	1,11	38471,1	0,87	45533,3	0,92
Освіта	238757,4	17,43	290758,5	9,55	308638,9	6,95	348432,4	7,05
Соціальний захист * та соціальне забезпечення	321786,7	23,49	455186,2	14,96	514130,7	11,58	521927,7	10,56
У т. ч. соціальний захист пенсіонерів	191227,2	13,96	2399000	7,9	273600	6,1	-	-

*Примітка: * Видатки бюджету на соціальний захист – це витрати, спрямовані перед усім на адресну підтримку малозабезпечених громадян, встановлення певного рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних груп населення, соціальний захист осіб, які опинилися в екстремальних умовах (біженці, безпритульні тощо).*

Постановою Кабінету Міністрів України від 07 березня 2022 р. № 214 «Деякі питання надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану» встановлено, що на період введення воєнного стану надання державної соціальної допомоги та пільг здійснюється з урахуванням таких особливостей: строк виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги на дітей одиноким матерям, тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату (далі – державна соціальна допомога), та пільг, які було призначено раніше, продовжується особам, які проживають на територіях територіальних громад, на яких ведуться бойові дії.

Міністерство соціальної політики України – не єдиний розпорядник бюджетних програм, у рамках яких держава надає соціальну допомогу різним групам населення. Наприклад, Міністерство у справах ветеранів України відповідальне за частину виплат ветеранам. А за деякі виплати допомоги військовослужбовцям та їхнім сім'ям відповідає Міністерство оборони України.

Джерело: дані Міністерства фінансів України. (URL: <https://index.minfin.com.ua/finance/budget/cons/expense/2024/>)

Соціальна складова державного бюджету або соціальний бюджет охоплює своїм впливом весь простір життєдіяльності людини: від державного соціального захисту та соціального забезпечення до медичної допомоги, освіти, культури, спорту, ЖКХ, доходів населення,

публічних соціальних послуг. Соціальний бюджет за правилами МОП включає модельні розрахунки доходів та витрат окремих соціальних інститутів. Соціальний бюджет за підтримкою МОП розробляється у багатьох країнах. В Україні проєкт соціального бюджету при сприянні Міжнародного бюро праці, Світового Банку та Представництва ООН в Україні був розроблений у 1998 році. Проте через адміністративні суперечки його реалізація не відбулась [9].

Багатоаспектна соціальна спрямованість структурних складових бюджетної політики, яку намагаються застосувати в країні, відповідає світовим тенденціям. Звернення до міжнародної практики, що накопичила різноманітний досвід фінансування соціальної сфери, особливо важливо в контексті реалізації державних проєктів у галузі соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я житла тощо [10, 11].

Предметне поле соціального захисту, соціального забезпечення та соціального розвитку населення трактується широко. Держава гарантує вразливим верствам населення захист від ризиків бідності; право на соціальне забезпечення, пов'язаного з трудовими відносинами, яке розповсюджуються на найманих працівників та членів їх сімей; доступ громадян до соціально важливих послуг (медичних, освітніх, соціокультурних, фізичної культури) та житлового забезпечення. Форма взаємовідносин всіх трьох елементів соціальної політики перебуває під впливом різноманітних суспільних процесів. Сучасна ситуація в Україні спрямована на впровадження за прикладом європейських країн моделі публічного управління. Ознакою часу є формування різноманітних «центрів впливу», які розглядаються як суб'єкти управління. Модель мультисуб'єктного управління притаманна не лише загальнодержавному масштабу, але й регіональним секторам економіки та окремим галузевим сферам.

Реалізація мультисуб'єктного управління потребує концептуального та законодавчого вирішення ряду завдань, серед пріоритетних є застосування програмно – цільового метода організації бюджетного процесу, орієнтованого на кінцевий результат; використання модельного (типового) бюджету; розробку і впровадження «соціального бюджету», який дозволяє давати оцінку сукупним витратам держави і соціуму на забезпечення базових соціальних потреб. Одночасно слід відновити методологію складання соціального бюджету країни, запровадження впровадженню цього інструментарію у практику соціального бюджетування.

2.2. Інституціональні основи житлового забезпечення громадян

Забезпеченість населення комфортним житлом – один з найбільш важливих показників якості життя населення. Достатнє житло завжди залишалася для населення України першочерговою проблемою. Це твердження стає ще більш очевидним на тлі пандемії COVID-19 та воєнних дій на сході країни. Потреба у житлі є і залишається базовою. Ситуація з доступом до гідного житла має й політичний контекст. Форма і володіння житлом визначає рівень загального соціального розшарування в суспільстві. Вони демонструють конфліктний характер інтересів різних груп населення доступу до права на житло, яке є не тільки нерухомістю для комфортного помешкання, але визначає життєві шанси громадян до інших сфер: освіти, дозвілля, медицини, трудової діяльності та демографічного розширення.

Сьогодні стає очевидним, що реалізація державної житлової політики стає першочерговим пріоритетом національної економіки, яка відповідно до Конституції України має гарантувати кожній сім'ї право на житло. Відсутність цілеспрямованої житлової політики обумовлює поглиблене докладне дослідження питання права на житло і перспектив його реалізації.

Праву на достотне житло приділяється все більш пильна увага на міжнародному рівні, у тому числі правозахисними договірними органами, регіональними органами та Комісією з прав людини (нині її замінює Рада з прав людини), яка 2000 р. затвердила мандат Спеціального доповідача з питання про достотне житло як компоненті права на достатній життєвий рівень. Ці ініціативи сприяли уточненню сфери охоплення та змісту права на достотне житло.

На міжнародному рівні право на достатнє житло трактується у розширеному контексті. Його критеріями є такі:

- *гарантованість проживання*: забезпечує правовий захист громадян від примусових виселень, переслідування та інших загроз;
- *наявність послуг, матеріалів, зручностей та інфраструктури*: достатнє житло обумовлює доступ мешканців до безпечної питної води, адекватної каналізації, енергії для приготування їжі, тепла, світла, систем зберігання продуктів харчування чи видалення відходів;
- *доступність*: вартість житла не повинна ставити під сумнів можливість здійснення його мешканцями інших прав людини або підривати цю можливість;

- *придатність житла для проживання*: мається на увазі фізична безпека або достатня площа для помешкання, а також відсутність дефектів будівництва, попередження проникнення холоду, вогкості, спеки, дощу, вітру, інших загроз для здоров'я та ризиків;
- *фізична доступність*: вираховування конкретних потреб груп людей, що знаходяться в несприятливому та маргіналізованому положенні;
- *місцезнаходження*: наближення житла до місця працевлаштування, медичних послуг, шкіл, дитячих установ та інших соціальних об'єктів або його розташування на безпечній відстані від забруднених чи небезпечних об'єктів;
- *адекватність з погляду культури*: врахування і поважне ставлення до культурної самобутності.

Перелік критеріїв показує, що житлова проблема має декілька важливих аспектів. Відповідно до українських умов її сутність і пріоритет полягає, по-перше, у подоланні гострої недостачі житла і забезпеченні значної частки населення житловою площею, відповідно до нормативних вимог розвинених країн. По-друге, на основі моніторингу впливу військових дій на сферу житла сфокусуватись на питаннях прихистку людей у разі незаконного виселення з житла, і на змінах, що відбулися в секторі орендного житла внаслідок військових дій, метою компенсації втрати житла ВПО та всім, хто зазнав труднощів з руйнуванням житлових приміщень, а також на проблемах розвитку соціального житла.

ВПО. На час дослідження в Україні набули загрозливого поширення факти незаконного виселення люде з житла. Криміналізація вказаних дій мала місце протягом тривалого часового періоду, але посилилася у роки проведення воєнних дій. Згідно статистичних даних, наданих Офісу Генерального прокурора (ОГП) за минулі роки спостерігається збільшення фактів незаконного порушення недоторканності, у тому числі і незаконного виселення з житла, а саме, у 2017 році було зареєстровано 3523 кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 162 Кримінального кодексу України, у 2018 році – 3528, у 2019 році – 4415 таких кримінальних правопорушень³³.

Зазначені дані не повною мірою характеризують стан з позбавлення населення житлових приміщень. Чимало мешканців не бажає звертатися

³³ Пояснювальна записка «До проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконне виселення із житла». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/gi03604a>

до правоохоронних органів та до суду з огляду на їх неефективність, довготривалість процесів і нерелевантність у співвідношенні витрачених зусиль і коштів до отриманого від таких дій результату. Проте не дивлячись на те, що правова природа оренди досить чітко врегульована чинним законодавством, кількість проблем у повсякденному житті на ринку оренди не зменшується. З початком воєнних дій багато громадян зіткнулися із ситуаціями незаконного виселення, розірвання договорів в односторонньому порядку, вилучення майна в орендованих житлових приміщеннях, а захист порушених прав на житло здійснювався в найкращому випадку шляхом перемовин між сторонами, у гіршому, як свідчать дані Вищої школи адвокатури НААУ, – орендар залишається без житла, іноді й без речей ³⁴.

Чинне законодавство передбачає різноманітні випадки, коли можливе виселення (в тому числі і примусове) як власників житлового приміщення, так і осіб, які проживають у ньому на праві користування, наприклад, за договором найму соціального. У той же час у сфері правової регламентації процесу виселення громадян існує низка недосконалостей, які почали частіше проявлятися у період воєнного стану і які необхідно врегульовувати. У 2018 році у відповідній категорії справ Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду (КЦС ВС) в результаті перегляду справ скасовано рішення попередніх інстанцій у 33,9 % випадків, а в 2019 році – у 36,4 % випадків ³⁵.

Велика Палата ВС у постанові від 5 червня 2019 року у справі № 643/18788/15-ц указала, що сам факт зміни власника за будь-яким правочином не є автоматичною підставою для виселення особи з житла. З урахуванням реалій, які сьогодні існують в нашій державі, та з огляду на соціальний захист населення виникає багато ризиків втрати права на житло. Тому в кожній конкретній справі необхідно співвідносити конституційне право на житло і конституційне право на захист права власності. Така позиція кореспондується з положеннями Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Актуальним питанням у період воєнного стану стає виселення з житлового приміщення, яке є предметом іпотеки і придбане

³⁴ Наталія Дядик. Незаконне виселення особи, яка є орендарем житлового приміщення та проблематика відшкодування моральної шкоди. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/nezakonne-vyselennya-osoby-yaka-ye-orendarem-zhytlovogo-prymishhennya-ta-problematyka-vidshkoduvannya-moralnoyi-shkody>

³⁵ Єдиний Контакт-центр судової влади України. С. Бурлаков.(2021). Особливості розгляду справ про виселення. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1110900/>

іпотекодавцем не лише за рахунок кредитних коштів. Для вирішення цих складних проблем прийнято дві наступні постанови: Об'єднаної палати КЦС ВС від 10 жовтня 2019 року у справі № 295/4514/16, а також від 12 квітня 2021 року у справі № 310/2950/18. В останній зроблено висновок, що коли житло придбане частково за особисті кошти відповідача і частково за кошти отриманого кредиту, вважати спірне житло придбаним за рахунок кредиту банку, повернення якого забезпечено іпотекою, не можна, а тому й виселенню з такої квартири без надання іншого жилого приміщення відповідачі не підлягають. У двох постановах ОП КЦС ВС зробила висновок, що коли житло придбане частково за власні кошти, виселення без надання іншого житла не допускається³⁶.

Сьогодні в Україні складність житлової проблеми посилюється у зв'язку з пошкодженням і погіршенням стану будинків, масовим тривалим переміщенням людей та економічним тиском на громади, що робить її надзвичайно гострою з точки зору розроблення програм, політик, адвокації, які у сукупності спрямовані на підтримку з отриманням населенням житла та платою за нього.

За даними Міжнародної організації міграції³⁷ на початок січня 2024 року 3 548 000 осіб вважаються внутрішньо переміщеними особами (ВПО) в Україні, 6 483 500 осіб були переміщеними за кордон, 4 734 000 людей повернулися до свого звичного місця проживання в Україні після того, як були змушені покинути його щонайменше на два тижні після лютого 2022 року. Мобільність населення викликана незадовільністю умов проживання, вартістю оренди та пов'язаних із житлом стратегіями подолання труднощів. За оцінками Міністерства розвитку громад і територій, на початку червня 2022 р. щонайменше 116 тисяч житлових будинків, у яких мешкали 3,5 мільйонів людей, були пошкоджені або зруйновані. Зараз приблизно 3 мільйони українців живуть у пошкоджених будинках³⁸. За даними Київської школи економіки

³⁶ Єдиний Контакт-центр судової влади України. С. Бурлаков. (2021). Особливості розгляду справ про виселення. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1110900/>.

³⁷ Міжнародна організація з міграції (МОМ) почала роботу в Україні у 1996 році. МОМ надає комплексну відповідь на гуманітарні потреби мігрантів, внутрішньо переміщених осіб, людей, що повернулися, та місцевих громад шляхом безпосередньої гуманітарної допомоги та проектів у сфері розвитку. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/pro-mom>

³⁸ Житло і війна в Україні (24 березня – 3 червня 2022): URL: <https://cedos.org.ua/researches/zhytlo-i-vijna-v-ukrayini-24-bereznaya-3-chervnaya-2022/>; Огляд житлової ситуації в Україні (липень 2024). URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_UKR_Housi

пошкоджено або зруйновано близько 44 млн квадратних метрів житла – вони оцінюють збитки у 39,3 млрд доларів. Враховуючи ситуацію за останній час, масштаби втрат нині можуть бути значно більшими. З огляду на це важко точно підрахувати кількість людей, які отримали прихисток з початку війни. Проте ключовим питанням може бути захист людей, що залишили житло і стали внутрішніми або зовнішніми мігрантами.

Переміщення населення як усередині країни, так і за її межі призвела до економічної напруги в домогосподарствах, пов'язаних із зменшенням місячного доходу сімей та зростання рівня безробіття, ускладненням проблем, з якими стикаються найбільш уразливі групи населення, у тому числі ВПО.

У національному масштабі серед тих, хто орендує житло, 31% витрачають понад 70% доходу домогосподарства на орендну плату та комунальні послуги. Високі витрати спонукають домогосподарства застосовувати негативні механізми виживання, що ще більше підвищує їхню вразливість у зимові місяці, коли витрати на комунальні послуги зазвичай вищі, ніж у теплі місяці³⁹.

Особливо від витрат на житло потерпають ВПО. Середній дохід ВПО становить 13561 грн при середніх витратах на житло у розмірі 8 500 грн. Фактично частка житлових витрат у доходах населення дорівнює 62,7%. Ця середня величина представляє всю сукупність домогосподарств ВПО і не є типовою. Домогосподарства ВПО є різними за доходами і витратними на житло. Якщо систематизувати всі домогосподарства ВПО за критерієм показника житлових витрат, то можна виявити характерні групи домогосподарств, які свідчать про глибину впливу зазначеного критерія на доходи ВПО. В Україні понад 70% своїх доходів витрачають на оплату житла 38% домогосподарств ВПО. Більше половини свого доходу на оплату житла витрачають 60% домогосподарств⁴⁰. У осіб, що повернулися співвідношення комунальних витрат і вартості оренди краще, ніж у ВПО. При середньому доході у розмірі 20 000 грн витрати на житло у цій категорії населення становили 9 000 грн і дорівнювали 45 %; 18 % з неї

ng_brief_Living%20conditions%2C%20rental%20costs%20and%20mobility%20factors_July%202024-UKR.pdf

³⁹ Там само, с. 1.

⁴⁰ Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 5. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_UKR_Housing_brief_Living%20conditions%2C%20rental%20costs%20and%20mobility%20factors_July%202024-UKR.pdf

витрачають понад 70 % доходу свого домогосподарства на оплату житла; 43 % – більше половини.

У колі непереміщених осіб ситуація з оплатою житла дещо краще, ніж у двох попередніх. Середній дохід непереміщених осіб складає 20 000 грн, а їхні витрати на житло – 8 500 грн (42,5 %). При цьому понад 70 % доходу свого домогосподарства на оплату житла витрачають 28 % непереміщених осіб; більше половини доходу витрачають 50 % із них. Структура співвідношення доходів і витрат домогосподарств на житло залежно від статусу переміщення населення представлено на рис. 2.1.

З рисунку видно, що витрати на житло є суттєвою ознакою, яка впливає на рівень доходів населення і ставить під сумнів конституційну можливість здійснення мешканцями їх прав «на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, ...достатнє харчування, одяг», право на охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт, якість предметів побуту⁴¹.

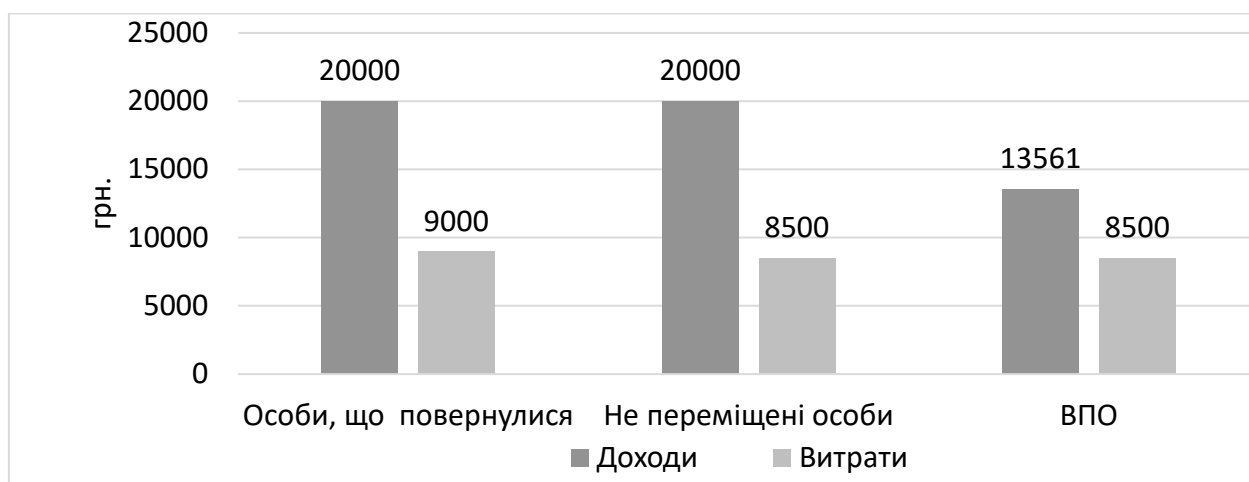


Рис 2.1. Середньомісячний рівень доходу домогосподарства порівняно з вартістю житла у грн, за статусом переміщення (включно з вартістю оренди та комунальних послуг)

Джерело: Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024 Представництво МОМ в Україні. С. 6.

В таблиці 2.2 наведено дані, які свідчать, що в цілому рівень доходів населення без витрат на житло становить відносно середньомісячної заробітної плати 43,7 %. В малих містах і селищах міського типу – 26,9 %. В передмістях великих міст та у великих містах – відповідно 38,7 % і 70,7 %.

⁴¹ Конституція України. Ст. 48,49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

З огляду на низькі доходи і дефіцит джерел їх поповнення спостерігається неспроможність населення в умовах високих витрат на житло підтримувати гідний рівень життя, що не тільки протирічить формальним нормам і принципу доступності житла, котрими намагається слідувати держава. Це у підсумку представляє загрозу соціально-економічному розвитку країни і викликає негативне ставлення до урядових заходів, які застосовуються. Більшість ВПО зокрема 59 %, що орендують житло, – не мають постійної зарплати як основного джерела доходу і часом залишаються безробітними. Затяжна економічна напруга змушує дедалі більшу частку ВПО застосовувати такі стратегії подолання труднощів, які пов’язані з затримкою орендної плати та переїзду у житло з гіршими умовами ⁴².

Таблиця 2.2. Рівень доходів внутрішньо переміщених осіб за регіональним статусом, за виключенням витрат на житло

Показники	Доходи без житлових витрат, грн	Відносно середньомісячної заробітної плати по країні, %
На національному рівні	6500	43,7
В малих містах і селищах міського типу	4000	26,9
В передмістях великих міст	5759	38,7
У великих містах	10500	70,7

Джерело: складено за «Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024». Представництво МОМ в Україні. С. 4.

На загальнонаціональному рівні 8 % респондентів повідомили про те, що затримували оплату оренди, тоді як 4 % повідомили про переїзд у житло з гіршими умовами, щоб задовольнити базові потреби. Ці показники набагато вищі серед ВПО: 18 % не платили за оренду, а 17 % змінили житло на гірше. На рис. 2.2 показано соціальну структуру осіб, які застосовують стратегії подолання труднощів, у зв’язку з неможливістю оплачувати житлові витрати. З них 18 % належить до ВПО, 11 % – до осіб, що повернулися, і 8 % – до непереміщених осіб.

Проведений аналіз виявив також ряд ознак поступового і послідовного переміщення ВПО у стан, який характеризується постійним або хронічним дефіцитом ресурсів, можливостей вибору шляхів, безпеки

⁴² Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 1.

для того, щоб мати достатній рівень життя, гарантоване право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі втрати працездатності або безробіття з незалежних від них обставин.

В умовах обмеження прав ВПО на отримання грошової допомоги 27 % із них віддають перевагу влаштуванню на некваліфіковану або низькооплачувану роботу; 16 % відправленню членів сім'ї до друзів та родичів або до пунктів розповсюдження продовольчих продуктів, як-то благодійних їдалень або продовольчих банків; Більше того, 12 % продають побутові предмети та домашнє майно, щоб задовольнити базові потреби; 11% використовують дедалі мізерніші джерела доходу або вдаються до нелегального заробітку ⁴³.

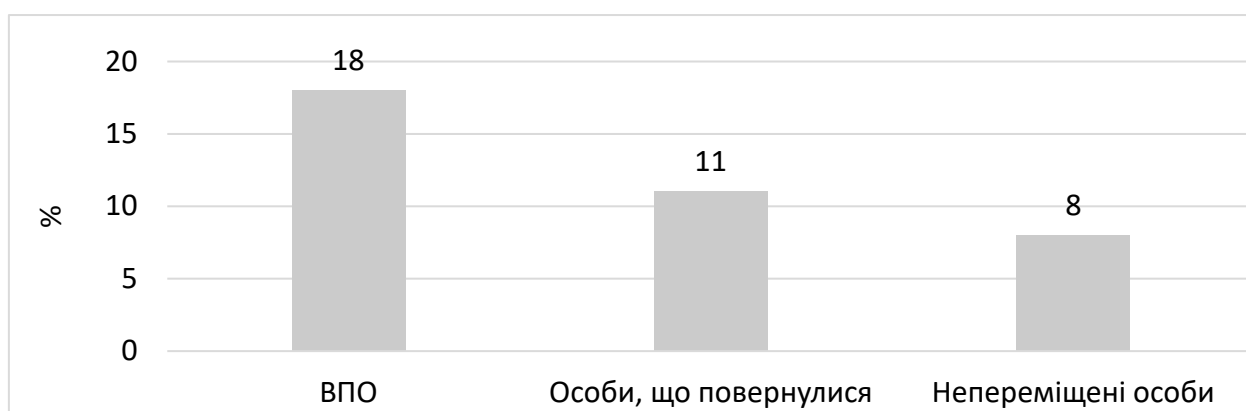


Рис. 2.2. Частка осіб, що застосовують стратегії подолання труднощів, пов'язаних з житлом

Джерело: Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 6.

Аналіз житлової ситуації в Україні показує, що крім ВПО, які є найбільш уразливою групою населення серед орендарів житла, під цю характеристику підпадають й вразливі групи непереміщених осіб та осіб, які повернулися. Серед непереміщених орендарів у домогосподарствах із низьким рівнем доходу 50 % повідомили, що витрачають на житло понад 70 % доходу свого домогосподарства; 80 % – витрачають на житло понад 50 % доходу свого домогосподарства. Це можна порівняти лише відповідно з 10 % і 23 % непереміщених орендарів із вищим доходом. В абсолютному вимірі чисельність непереміщених осіб – орендарів житла та осіб, які повернулися, значно менші такої ж категорії чисельності ВПО.

⁴³ Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 7.

У табл. 2.3 наведені порівнянні дані про чисельність осіб ВПО та непереміщених осіб і осіб, що повернулися, які витрачають на житло 50 та 70 % свого доходу. Дані таблиці свідчать, що серед непереміщених орендарів і орендарів з-поміж осіб, що повернулися, і які в цілому постраждали найменше, є певна частина економічно вразливого населення, яке загалом дорівнює 1 168 000 осіб. Серед ВПО чисельність вразливих осіб складає 1 790 000. Така інформація свідчить про необхідність інклюзивних програм допомоги.

Сприйняття наявності доступного житла впливають на рішення залишитися у поточному місці перебування. Серед ВПО тільки 9 % вважають його основною причину вибору свого поточного місця переміщення. У сільській місцевості 12 % ВПО, а у великих і малих містах 8 % дещо частіше вказують на наявність доступного житла як причину залишитися.

Таблиця 2.3. Витрати на житло особами за статусом переміщення

Показники	Непереміщені особи	Особи, що повернулися	ВПО
Кількість осіб, які витрачають на житло, % доходу:			
50	564 000	165 000	1 105 000
70	350 000	89 000	686 000

Джерело: Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 7.

Особи, що повернулися, часто називають причиною свого повернення недоступність житла в місці переміщення та фінансову необхідність повернутися до власної домівки. Біля третини сільських жителів (26 %), що повернулися до свого помешкання, частіше вказують цей фактор порівняно з тими, що повернулися до невеликих міст (18 %). Водночас серед 28 % осіб, які повернулися на схід, недоступність житла як причину повернення назвала більша частка осіб порівняно із заходом і центром (10 %) ⁴⁴. Дві третини тих, хто повернувся, повідомили мали

⁴⁴ Джерело: Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 7.

власне житло. Відсутність необхідності платити орендну плату у місці переміщення було чинником їхнього рішення повернення.

Значна частина доходів на оплату житла та комунальних послуг є тяжким фінансовим тягарем для домогосподарств і фактором, що провокує небезпечну ситуацію і страх виселення з житла. Крім труднощів з оплатою оренди і комунальних послуг на можливість залишитися в поточному житлі впливають відсутність юридичних документів на житло та довгострокового договору. Серед ВПО 16 % не мають юридичних документів і 29 % довгострокових договорів, що послаблює їх гарантії щодо недопущення примусового виселення. Серед контингенту, що повернувся, таких осіб налічується 13 % та 24 %; серед непереміщеного контингенту – 5 та 20 %. В цілому комплекс факторів, що негативно впливають на стабільність житлових умов і безпеку виселення у розрізі переміщеного контингенту, представлено на рис. 2.3.

На підставі наведених даних видно, що серед ВПО 39 % підпадають під умови позбавлення заоренованого житла, серед осіб, що повернулися – 31 % та 22 % серед непереміщених осіб.

Для кола людей, які опинилися у складних обставинах воєнного стану, існує не тільки загроза, але й факти виселення. Процедура виселення юридично складна і має розгалужене структурування. За способом дії визначаються підстави та етапи виселення; соціальна структура характеризує з юридичного боку категорію мешканців, на яких розповсюджується процедура виселення та відшкодування моральної шкоди за незаконне виселення; гуманітарна – враховує моральний та матеріальний аспекти позбавлення людей житла. Всі ці моменти мають наукове значення і повинні враховуватись в законодавстві.

Процедурний аналіз виселення – це дослідження правової природи припинення проживання у житлі. Вона може бути різною залежно від умов та мети виселення. Юридична наука розрізняє природу виселення як наслідок припинення житлових правовідносин; як санкцію та як примусове виселення. При цьому значна частина науковців більшою мірою орієнтуються на норми житлового законодавства країни, які не є стійкими, ніж на правовідносини у житловій сфері як це прийнято у міжнародній практиці. Застосування примусових підстав припинення права власності на житло, оренди породжує питання забезпечення і гарантування права особи на житло. В умовах воєнного стану важливість врахування останнього аспекту є актуальним для сучасних досліджень з огляду на наявність внутрішньо переміщених осіб, що опинились у стані примусового виселення [12, с. 118–122]. Продовжують існувати мотиви практики примусового виселення з житла, які пов'язані з порушенням прав власника майна або якщо особа проживала без правових підстав та документів у майні, яке їй не належить. Реалізації цієї крайньої процедури

сприяють нові правила виселення людини з житла без звернення до суду. Це стало можливим у зв'язку зі змінам у Законі України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»⁴⁵.

Використання міжнародних підходів до оцінки практики примусового виселення недостатньою мірою враховуються в українській практиці. Про це свідчать не тільки результати соціальних обстежень, наведених у рис. 2.2, 2.3, але й результати теоретичних досліджень. У роботах науковців останнім часом проводиться думка недостатнього законодавчого обґрунтування процесу примусового виселення, в тому числі й з боку міжнародного права. Для більш чіткого розуміння проблеми ВПО ними пропонується ввести у науковий обіг термін правовідносин. За цією юридичною категорією визначається сутність суб'єктивного права на житло. У науковому значенні правовідносини відповідно до ситуації з ВПО повинні мати пріоритетне значення перед поняттям житлових відносин, яке міститься в проєкті Закону України «Про основні засади житлової політики» (ст. 4)⁴⁶.

Справа в тому, що у відповідному проєкті закону житлові відносини трактуються як процес реалізації суб'єктом цих відносин свого право на житло: «Житлові відносини – суспільні відносини щодо реалізації права осіб на житло...». У ВПО таке право недостатньо визначено або зовсім відсутнє. У зв'язку з цим гарантії щодо недопущення примусового виселення залишаються критичною проблемою, оскільки значна частина ВПО не мають юридичних документів на житло, в якому вони на поточний момент проживають. Соціальні дослідження свідчать, що найбільше через ризик виселення переймаються ВПО, але страх потенційного виселення присутній серед усіх груп населення. Наявність ВПО, юридичний стан яких неврегульованою, на можуть стати суб'єктами житлових відносин, а отже мати гарантований державою соціальний захист. У зв'язку з цим правомірне ставити питання про дослідження визначення правової природи ВПО, без чого їм може загрожувати припинення проживання у житлі.

⁴⁵ Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text> (дата звернення: 17.04.2025); Нові правила виселення з житла в Україні: Все, що вам потрібно знати. URL: <https://expert1.org.ua/novi-pravyla-vyselennya-z-zhytla-v-ukrayini-vse-shho-vam-potribno-znaty/>

⁴⁶ Проект Закону України "Про основні засади житлової політики". URL: <https://mtu.gov.ua/files/Avto/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83.pdf>

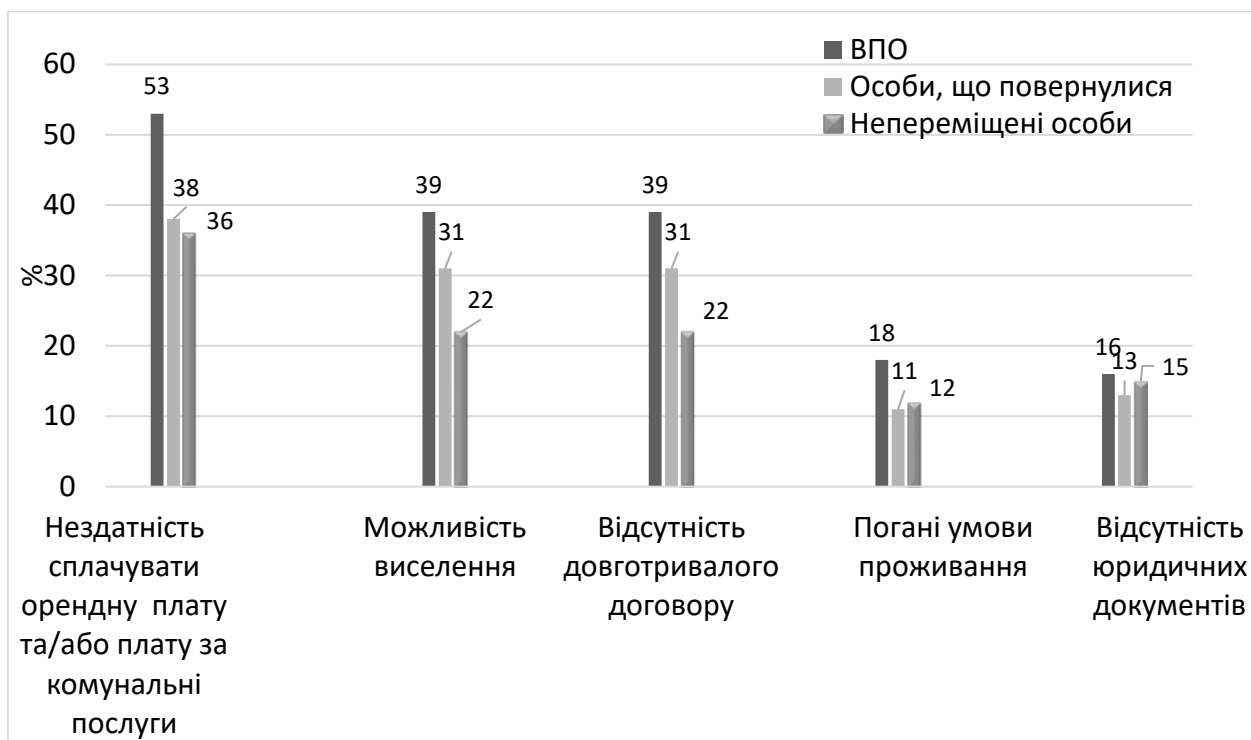


Рис. 2.3. Частка осіб, які винаймають житло та фактори, що обмежують їхню здатність залишатися в поточному житлі.

Джерело: Огляд житлової ситуації в Україні: умови проживання, вартість оренди та фактори мобільності, липень 2024. Представництво МОМ в Україні. С. 8.

Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи 2006(6) і Керівних принципів ООН з питання про переміщення осіб усередині країни внутрішньо переміщеними особами вважають «людину чи групу людей, які були змушені або зобов'язані покинути чи залишити свої будинки або місця звичайного проживання, зокрема внаслідок або щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або створених людиною лих, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів»⁴⁷. Отже внутрішньо переміщені особи – це особи, яких змусили полишити свої будинки або місця постійного проживання та переміститися до іншої частини їхньої власної країни. Такі особи вирушають у дорогу у зв'язку зі збройним конфліктом, проявами етнічного насильства, порушеннями прав людини або наслідками природних катастроф, а також у разі очікування на ці

⁴⁷ Костас Параскева. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції прав людини та інших стандартів ади Європи: посібник. Право, 2017. С.7. URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881>

події. Таких осіб варто відрізняти від осіб, що добровільно полишили власні домівки з метою покращити своє соціальне або економічне становище. Двома основними ознаками ВПО є вимушена природа їхнього від'їзду та факт того, що вони залишаються у власній країні ⁴⁸.

У визначенні поняття «ВПО», як це видно з попереднього висловлення, зроблено акцент на двох аспектах. Перший – пов'язаний із примусовою або недобровільною природою внутрішнього переміщення і передбачає лише орієнтовний перелік можливих причин переміщення, оскільки вони можуть бути різноманітними. Другий – стосується територіального характеру внутрішнього переміщення, адже зазначено, що воно відбувається в межах національних кордонів. Причини, через які ВПО вимушено полишили власні домівки, у багатьох випадках схожі з причинами біженців, однак перші не перетинали міжнародного кордону. Згідно із Поясненням до Керівних принципів, територіальну вимогу буде дотримано навіть у випадках, якщо переміщені особи, які змушені пересуватися транзитом через територію сусідньої держави з метою потрапити до безпечної частини власної країни, згодом не можуть повернутися до місця свого походження. Так само вимога щодо територіального принципу може застосовуватись до тих осіб, які добровільно поїхали до іншої частини власної країни, але не можуть повернутися додому, оскільки події, що сталися за їхньої відсутності, роблять таке повернення неможливим ⁴⁹.

Основним міжнародним документом, що стосується питань переміщення, є «Керівні принципи ООН з питання про переміщення осіб усередині країни» ⁵⁰. У ньому встановлено мінімальні стандарти захисту ВПО. Ці принципи не носять обов'язкового характеру, проте вони мають в своїй основі міжнародні угоди у сфері прав людини і міжнародне гуманітарне право й розглядаються ключовими міжнародними форумами як важлива міжнародна основа для захисту внутрішньо переміщених осіб. Згадані принципи пропонують важливі інструменти та стандарти вирішення ситуацій внутрішнього переміщення, набуваючи все більшого визнання з боку міжнародної спільноти. Висловлюється думка, що хоча Керівні принципи не є юридично обов'язковими, вони все ж таки мають правове значення. Представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб Френсіс М. Денг у період з

⁴⁸ Там само, с. 7.

⁴⁹ Там само, с. 12

⁵⁰ (ООН),)Керівні принципи з питання переміщення осіб у середині країни, документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)\$\$. С. 15. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>

1992 по 2004 рік відзначав: «Хоча вони (*вст. права та гарантії*) не є зобов'язуючими, Керівні принципи відображають та повністю відповідають міжнародним угодам у сфері міжнародного гуманітарного права та захисту прав людини. Іншими словами, вони є своєрідним аналогом міжнародного права з питань біженців»⁵¹.

Прагнення Комітету міністрів Ради Європи реалізовувати Керівні принципи внутрішнього переміщення примушує національні органи влади нести відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги, в тому числі доступу до базового притулку і житла.

Право на житло у Європейській соціальній хартії (переглянутої) підтверджується зобов'язанням держав-членів сприяти доступові до житла належного рівня; запобіганням бездомності та сприянням її скороченню з метою поступової ліквідації; встановлюванням на житло ціни, доступних для малозабезпечених осіб (стаття 31). Ненадання базового притулку та житла може за певних обставин бути прирівняне до нелюдського поводження, яке заборонене Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини, ЄКПЛ), або становити загрозу праву на здоров'я, яке закріплене у переглянутої Європейської соціальної хартії (стаття 11) (ЄСХ). Також у цьому контексті важлива стаття 30 переглянутої ЄСХ, яка вимога Європейській соціальній хартії, що визначає право на захист від бідності та соціального відчуження і зобов'язує держави вживати заходів для надання особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей ефективного доступу, зокрема, до житла, роботи, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги. У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» закликала українські органи влади до забезпечення права на адекватне житло та вирішення житлових питань як невід'ємної частини сталих рішень для внутрішньо переміщених осіб в Україні, у т. ч. до ухвалення законодавчої бази для запровадження та імплементації різноманітних житлових програм. Зокрема ПАРЄ закликала уряд України розглянути можливість приєднання до Банку розвитку Ради Європи (БРРЕ), а до цього – співпрацювати з іншими державами-членами Банку під час розробки проєктів допомоги для підтримки житлових потреб ВПО в Україні. Банк розвитку Ради Європи, членами якого станом на початок 2019 року є 40 держав-членів Ради Європи та Ватикан, надає кредити у чітко визначених сферах на фінансування виключно соціально значущих проєктів, у т. ч. проєктів

⁵¹ Там само, с. 3.

житла для ВПО ⁵². До прийняття Україною рішення про приєднання до Банку Асамблея звернулася до Банку з проханням створення доступних кредитних програм, які можна було б використовувати Україні для підтримки житлових проєктів для вразливих верств населення, включаючи ВПО. Відповідно до цього Банк розпочав свою підтримку України ще до вступу України. У березні 2023 року було виділено 3,1 млн євро з Фонду мігрантів та біженців БРРЄ для діяльності Міжнародної організації міграції в Угорщині, Молдові, Польщі, Румунії та Словаччині, а також Адміністрації з розміщення біженців Чехії. У травні 2022 року було виділено також 2,1 млн євро для підтримки українських переміщених осіб у Болгарії (також для офісу Міжнародної організації міграції), Молдові (Міністерству охорони здоров'я), Естонії (Ради з питань біженців) та Литві (Міністерству соціальних питань і праці) ⁵³.

У червні 2022 р. Україна подала офіційну заявку на членство в БРРЄ. 29 травня 2023 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прийняття Статуту Банку розвитку Ради Європи та приєднання до Третього протоколу до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи». Процес вступу завершився в червні 2023 року. Україна стала 43-ю країною-членом БРРЄ. Серед основних напрямів співробітництва заплановано на задоволення потреб України у сфері охорони здоров'я та проведенні державної житлової політики (забезпеченні житлом громадян) ⁵⁴.

У вересні БРРЄ уклав грантову угоду з католицькою гуманітарною організацією Catholic Relief Services (CRS) на суму 2 млн євро для підтримки ремонту житла для понад 500 вразливих домогосподарств у регіонах України, постраждалих від війни ⁵⁵.

У листопаді 2023 року БРРЄ схвалив позику Україні у розмірі 100 мільйонів євро на відновлення охорони здоров'я та задоволення нагальних потреб у медичних послугах. Виділені кошти підтримують

⁵² Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Переглянутий базовий аналіз. Право, 2019. С. 74. URL: <https://nbuviap.gov.ua/e-biblioteka/dokumenty-prava/bizhentsi-ta-vymusheno-peremishcheni-osoby-dokumenty-prava/vdoskonalennya-natsionalnogo-zakonodavstva-1>

⁵³ Пояснювальна записка (26.05.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1799557>

⁵⁴ Україна офіційно приєдналась до Банку розвитку Ради Європи. URL: <https://epravda.com.ua/news/2023/06/20/701366/>

⁵⁵ Учасники проєктів Вікімедіа. Банк розвитку Ради Європи – Вікіпедія. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Банк_розвитку_Ради_Європи (дата звернення: 16.07.2025).

проект Світового банку «Зміцнення системи охорони здоров'я та збереження життя» (HEAL), вартістю 500 млн дол. США. У квітні 2024 року для розвитку співпраці з БРРЄ Кабінет Міністрів України видав розпорядження «Про залучення позики від Банку розвитку Ради Європи для реалізації Проєкту «Зміцнення системи охорони здоров'я та збереження життя (HEAL Ukraine)». У 2024 році близько 3 тисяч осіб, які постраждали внаслідок війни, матимуть можливість придбати власне житло завдяки позиці від Банку розвитку Ради Європи в розмірі 100 млн євро. В рамках проєкту «НОМЕ: Компенсація за знищене житло» Банк розвитку Ради Європи готовий значно розширити обсяг фінансування у 2025 році. Це дозволить забезпечити житлом тисячі родин, які втратили власне помешкання у зв'язку з його руйнуваннями через військові дії⁵⁶.

Іншим відповідним документом, який було розроблено для захисту ВПО, є «Принципи ООН з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб», відомі як «Принципи Пін'єйру». Вони встановлюють стандарти та містять настанови щодо ситуації втрати майна і домівок у контексті переміщення. Відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) ці принципи є найбільш повними стандартами у сфері захисту ВПО⁵⁷.

Принципи Пін'єйру – це лише рекомендації. Але саме на ці міжнародні стандарти повинна орієнтуватися держава-член ООН. Рада Європи також визнала керівними Принципи Пін'єйру для своїх держав-членів (Резолюція та Рекомендація ПАРЕ щодо вирішення майнових проблем біженців та переміщених осіб)⁵⁸.

На відміну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, ВПО не захищені жодним міжнародним юридично зобов'язальним документом. Як наслідок, ефективний захист ВПО дуже сильно залежить від держави, у якій такі особи перебувають, і тому проблема ВПО часто сприймається як внутрішнє питання відповідної країни й отримує набагато менше уваги з

⁵⁶ Банк розвитку Ради Європи готовий значно розширити співпрацю в рамках житлових проєктів. URL: <https://salo.li/8333f63>

⁵⁷ Костас Параскева. Захист внутрішнього переміщених осіб відповідно до європейської конвенції з прав людини та інших стандартів ради Європи: посібник. Харків: право, 2017. С. 14. URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881>

⁵⁸ Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців і переміщених осіб. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/principi-oon-shchodo-restituciyi-zhitla-ta-majna-v-konteksti-povernennya-bizhenciv-i-peremishchenih-osib>

боку міжнародної спільноти, аніж питання біженців. ВПО можуть досить просто маргіналізуватися у власній країні, проживаючи у важких умовах, маючи невизначений правовий статус, нечітко окреслені права у національному законодавстві та незадовільний захист правових, соціальних, економічних і політичних прав⁵⁹. Міжнародне визначення ВПО стосується саме тих переміщених осіб, які не перетинали міжнародно визнаних кордонів держав.

На соціальну вразливість ВПО було звернено увагу ПАРЄ. В Рекомендаціях 1877(2009), було висловлено занепокоєння з приводу відсутності на європейських тернинах довготривалих позитивних рішень для переважної більшості ВПО (див. додаток 1). Зокрема Асамблея Ради Європи констатувала: «Багато категорій ВПО особливо вразливі, залежні від держави та потребують адресної допомоги. ...в Європі досі живуть у центрах тимчасового розміщення, тимчасових притулках або несанкціонованих поселеннях без гарантій від необґрунтованого виселення й часто без доступу до основних послуг, як-от води, електрики чи каналізації. Збереження неналежного житла й житлово-побутових умов ...посилює їх соціальну ізоляцію»⁶⁰.

Проте право ВПО на житло та нормальні умови проживання неодноразово ставало предметом розгляду Європейським судом з прав людини. Багаторічна практика Суду підтверджує право ВПО на захист від примусового виселення з житлових приміщень, де вони проживають під час їх переміщення. Більш того, Суд, маючи прецеденти, прийшов до висновку про те, що вилучення владою у свою власність будинку, який було виділено ВПО як тимчасовий притулок і який був для них житлом протягом більше десяти років являє собою незаконне втручання в їхнє право «на повагу до їхнього житла»⁶¹. Водночас не заперечується виселення ВПО, якщо вони незаконно займають власність інших осіб, особливо коли власники житла або майна не отримують вчасно компенсації за те, що їм належить по праву. Разом з цим, Європейським судом зазначено, що якщо сучасне суспільство вважає житло населення основною соціальною потребою, регулювання житлової сфери не може

⁵⁹ Костас Параскева. Захист внутрішнього переміщених осіб відповідно до європейської конвенції з прав людини та інших стандартів ради Європи: посібник. Харків: право, 2017. С.17. URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881>.

⁶⁰ Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р.; п. 4.

⁶¹ Вдосконалення національного законодавства України... С. 75.

бути повністю підпорядковане принципам ринку⁶². У виняткових випадках зобов'язання забезпечення притулком особливо вразливих осіб може впливати із положень статті 8 Європейської конвенція з прав людини⁶³.

Забезпечення населення житлом є одним з викликів для національного законодавства України. Особливо це загострення відчувається у випадках масового потоку внутрішньо переміщених осіб внаслідок збройного конфлікту. В Україні забезпечення потреби населення в доступному житлі закріплено конституційним правом (стаття 47 та 48 Конституції України). Вже самого початку внутрішнього переміщення Кабінету Міністрів України прийняв постанову «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 року⁶⁴.

У цьому ж році прийнято Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», у якому житло надається за умови оплати комунальних послуг за тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення, у т. ч. у місцях компактного розміщення ВПО⁶⁵. Законом також встановлено, що органи місцевого самоврядування мають безпосередньо надавати у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання безкоштовно (однак за умови оплати особою комунальних послуг), а також вирішувати питання щодо набуття відповідно до законодавства прав на земельну ділянку із земель комунальної власності. Однак у Проєкті Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» відносно вищезгаданого Закону зазначається: «...обов'язок органів місцевого самоврядування надати таке житло всім зацікавленим особам не передбачено, як і мінімальні вимоги до якості житла, що надається, визначаючи тільки його придатність для проживання. Крім того, ВПО не

⁶² Там само, с. 76.

⁶³ Європейська конвенція з прав людини.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁶⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF#Text>

⁶⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

захищені законодавством від примусового виселення після сплину 6-ти місяців без надання іншого адекватного житла для проживання»⁶⁶.

Позитивним кроком на шляху до забезпечення ВПО права на житло були зміни до Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла, внесені у Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядків, затверджених Постановою від 31 березня 2004 р. № 422» від 17.01.2018 № 20. Цим заходом розширено сферу застосування житлових фондів на ВПО⁶⁷. Однак аналіз згаданих законів та законодавчих актів не дає підстав вважати, що ВВП користуються першочерговим правом на забезпечення жилим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання. Причому таке тимчасове житло надається на строк до одного року, у той час як для ВПО у законодавстві передбачено надання тимчасового житла терміном до 6 місяців.

Проблеми житлового забезпечення ВПО носять хронічний характер і не можуть бути вирішені окремими заходами, такими як пом'якшення позачергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення на недискримінаційній основі. Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV (у чинній редакції 20.11. 2024) до загальних пільгових категорій як діти з інвалідністю, особи з інвалідністю I і II груп було додано внутрішньо переміщених осіб, які належать до відповідних категорій, що можуть претендувати на позачергове отримання житла⁶⁸.

Причини проблем, не відповідних масштабам соціальної політики, полягають в обмеженій моделі Цивільного кодексу України щодо розміщення та життєзабезпечення населення, постраждалого внаслідок надзвичайних ситуацій. У Кодексі виконання заходів щодо забезпечення населення місцем для тимчасового проживання та комунально-побутовими послугами органів місцевого самоврядування передбачається за встановленими нормами і нормативами. Формальність даної позиції

⁶⁶ Вдосконалення національного законодавства... С. 77.

⁶⁷ Кабінет Міністрів України. Постанова від 12 квітня 2024 р. № 422. «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 і від 27 січня 2016 р. № 70». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2024-%D0%BF#Text>

⁶⁸ Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T063334?an=329>

очевидна і вона поділяється й Радою Європи: «українським законодавством не передбачено чітких положень стосовно реалізації права на надання житла у надзвичайних ситуаціях або вжиття інших подібних заходів для ВПО»⁶⁹. Наочно припущення не обов'язковості здійснення права на отримання соціального житла доводиться практикою, коли договір найму житлового приміщення у соціальному гуртожитку не виконується за відсутності місць.

Перелік документів Ради Європи та національних нормативно-правових актів, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб, висловлюють загальну тенденцію до вирішення житлових проблем ВПО. Однак цілому, незважаючи на позитивні моменти, необхідно звернути увагу на той факт, що право ВПО на житло закріплено у чинному українському законодавстві, достатньою мірою не забезпечується, про що свідчать численні звіти та моніторинги міжнародних та національних організацій, які займаються проблемами внутрішнього переміщення в Україні. Неодноразово в аналітичних дослідженнях констатується, що фонди для тимчасового чи соціального житла залишаються фактично не наповненими, така ситуація у поєднанні з відсутністю захисту ВПО від примусового виселення після 6-місячного користування тимчасовим житлом є надзвичайно небезпечною для тих ВПО, які не мають змоги оплачувати оренду житла, незважаючи на щомісячну допомогу⁷⁰.

2.3. Економіко-організаційний інструментарій забезпечення населення житлом

Представлений вище підхід до оцінки значущості галузевих бар'єрів щодо доступності житла, зокрема для ВПО, свідчить, що методи регулювання діяльності у житловій сфері за своїм характером є переважно екзогенними. На відміну від ендогенного фактору вони більш чутливі до адміністративних рішень, опосередкованих юридичними заходами. Однак при цьому параметр права не має абсолютних переваг, коли виникає складна ситуація із можливістю забезпечення населення житлом. Специфіка в тому, що юридичні відносини, хоча і визначаються головними, але їх реалізація не є обов'язковою в умовах дефіциту житлових ресурсів. Проблема пріоритетів між факторними методами в тому, що головним об'єктом державної житлової політики є житло, а не правовідносини у житловій сфері. Діяльність державної влади відносно житлової проблематики визначається інтересами цієї влади відносно виробництва, розподілу, обміну та споживанню житлових благ. Фактично житлові відносини – це галузевий вид економічних відносин, які

⁶⁹ Вдосконалення національного законодавства... С. 78.

⁷⁰ Там само, с. 80.

об'єктивно складаються між суб'єктними сфери житлової діяльності і у цьому значенні ще не набувають статусу правовідносин. Правовідносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами права, учасники якого пов'язані взаємними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками. У правовідносинах виділяють зміст, об'єкт та суб'єкт житлових відносин. Зміст – це юридичні права та обов'язки учасників правовідносин. Об'єкт – матеріальні блага і послуги, щодо яких виникає правовідношення. Суб'єктами є фізичні та юридичні особи, які беруть участь у правовідносинах. Правовідносини ґрунтуються на підставі житлових відносин. У зв'язку з цим положення Законів України та законодавчих актів у житловій сфері мають вважатись не рекомендаційними, а обов'язковими як для припинення проживання у житлі шляхом звільнення приміщення від проживання, так й забезпечення реалізації громадянами конституційного права на житло. Відповідно до цього логічно при розробці основних засад житлової політики у якості об'єктів житлової політики вважати житло та правовідносини у житловій сфері. Саме такий підхід застосовано у попередньому проєкті Закону України «Про основні засади державної житлової політики» (стаття 5) ⁷¹.

Категорія правовідносин, як складовий елемент методу юриспруденції, покладається і в основу відповідних законів, зокрема вона є основою Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» ⁷². Статтею 4 даного закону визначається, що об'єктами правовідносин щодо формування і використання соціального житла є жилі приміщення. Суб'єктами – громадяни України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи.

Відхід від класичного правила застосування категоріальних відносин в юриспруденції спостерігається в оновленому проєкті Закону України «Про основні засади житлової політики» 2024 року ⁷³ (див. додаток 2). У проєкті цього Закону категорія «правовідносин» замінена на категорію «житлові відносини», під якими розуміється суспільні

⁷¹ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики» URL: <https://mtu.gov.ua/files/Avto/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83.pdf>

⁷² Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV. ст. 4. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T063334?an=329>

⁷³ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». 2014. URL: <https://mtu.gov.ua/files/Avto/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83.pdf>

відносини щодо реалізації права осіб на житло, володіння, користування і розпорядження житлом, формування, наповнення та використання житлового фонду в Україні (див. додаток 2). Фактично під формулою житлових відносин пропонуються формула відносин власності на житло. Це дійсно є основою правовідносин, але зміст житлових відносин не є їх аналогією. «Суб'єктами житлових відносин, як зазначається в згаданому проєкті Закону, є фізичні та юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктом житлових відносин є житло в межах території України. Житлові відносини регулюються Конституцією України, цим Законом та законодавством України»⁷⁴. Проте в Конституції України поняття «житлових відносин» не застосовується. З огляду на категоріальний аналіз правової практики можна констатувати юридичну колізію в законодавстві. Тим не менш, правомочне говорити, що ВПО залишаються суб'єктами комплексу правовідносин у житловій сфері, що ставить їх у пріоритетне становище у програмах житлового забезпечення. Визначення житлових питань ВПО – це тільки частина загальної тематиці «житлових досліджень». Розробка проблеми поліпшення житлових умов і доступності житла для населення здійснювалась задовго до розпочату військових дій. До кінця 2014 р. існував централізований облік потреби населення у житлі у вигляді показника квартирної черги, яка враховувала особистості соціально – демографічного попиту населення. У 2015 р. облік громадян, які бажали покращити свої житлові умови і придбати комфортне житло, передали до місцевих органів влади та самоврядування. Водночас не було запроваджено ефективних механізмів централізованого збирання відповідних даних на загальнодержавному рівні. В результаті з 2015 р. Державна служба статистики України не веде узагальнений збір даних про тих, хто потребує поліпшення житла. Проте аналіз динаміки квартирної черги, який був опублікований на кінець 2014 р. представляє науковий інтерес, оскільки він ілюструє процес задоволення потреб населення у житлі на протязі довготривалого періоду і свідчить про стійкий тренд послаблення соціальної функції механізмів забезпечення 657 тис. сімей, в тому числі 1,4 % з них припадало на сім'ї військовослужбовців, звільнених у запас, 10,3 % – на молоді сім'ї, 16,3 % – мешканців гуртожитків. Найбільшу частку складали громадяни, які перебували у загальній черзі – 59,5 % (табл. 2.4).

Порівняно з 1990 р. черга на поліпшення житлових умов скоротилася у 4 рази, а кількість сімей, що отримали житло зменшилась у 78 разів (рис. 2.4).

⁷⁴ Там само. Ст. 4.

Таблиця 2.4. Показники динаміки та структури квартирної черги

Показники	1900	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Перебувало у черзі на кінець року, тис. сімей та однаків	2638	2411	1765	1624	1533	1460	1414	1323	1300
Одержали житло протягом року всього, тис. сімей та однаків	235	82	32	29	25	25	23	20	20
Перебувало у черзі на кінець року, тис. сімей та однаків	1252	1216	1174	1139	1084	1022	808	657	0,916
Одержали житло протягом року всього, тис. сімей та однаків	17	17	11	11	7	7	6	3	0,761

Джерело: Статистичний бюлетень: Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2014 році. Київ, 2014. С. 4.

Уповільнення процесу житлового забезпечення приводило не тільки до надмірної диференціації категорій населення, які отримували житло, але й до зміни у пріоритетності житлових інститутів, за якими надавалась помешкання. Доступні статистичні дані, свідчать, що зменшилась інституціональна роль житлових кооперативів та підвищилась роль державних житлових фондів. Кількість сімей, які одержали кооперативне житло, скоротилась з 22,6 % у 2009 р. до 16,5 % у 2014 р., Кількість тих, хто одержав житло за рахунок державних коштів підвищилась з 77,4 % у 2009 р. до 83,5 % у 2014 р. Це є свідчення того, що економічні механізми придбання житла у тому вигляді, які вони надавались на той час, не були спроможні підтримувати динаміку житлового забезпечення населення.

Ситуацію з оцінкою забезпеченості населення житлом ускладнив процес вивільнення людей з квартирної черги, в результаті чого значна частина сімей та однаків вибула з обліку. Скорочення квартирної черги значною мірою викликане рядом об'єктивних причин: ліквідацією черги на підприємствах, структурною перебудовою, звільненням працівників, відсутністю коштів на будівництво житла, ліквідацією підприємств у зв'язку з банкрутством, наданням населенню можливості купівлі житла без черги тощо. Кількість одержаних житло за динамікою перевищувало кількість вибулих, що посилювало негативу ситуацію з житловим забезпеченням населення (рис. 2.5).

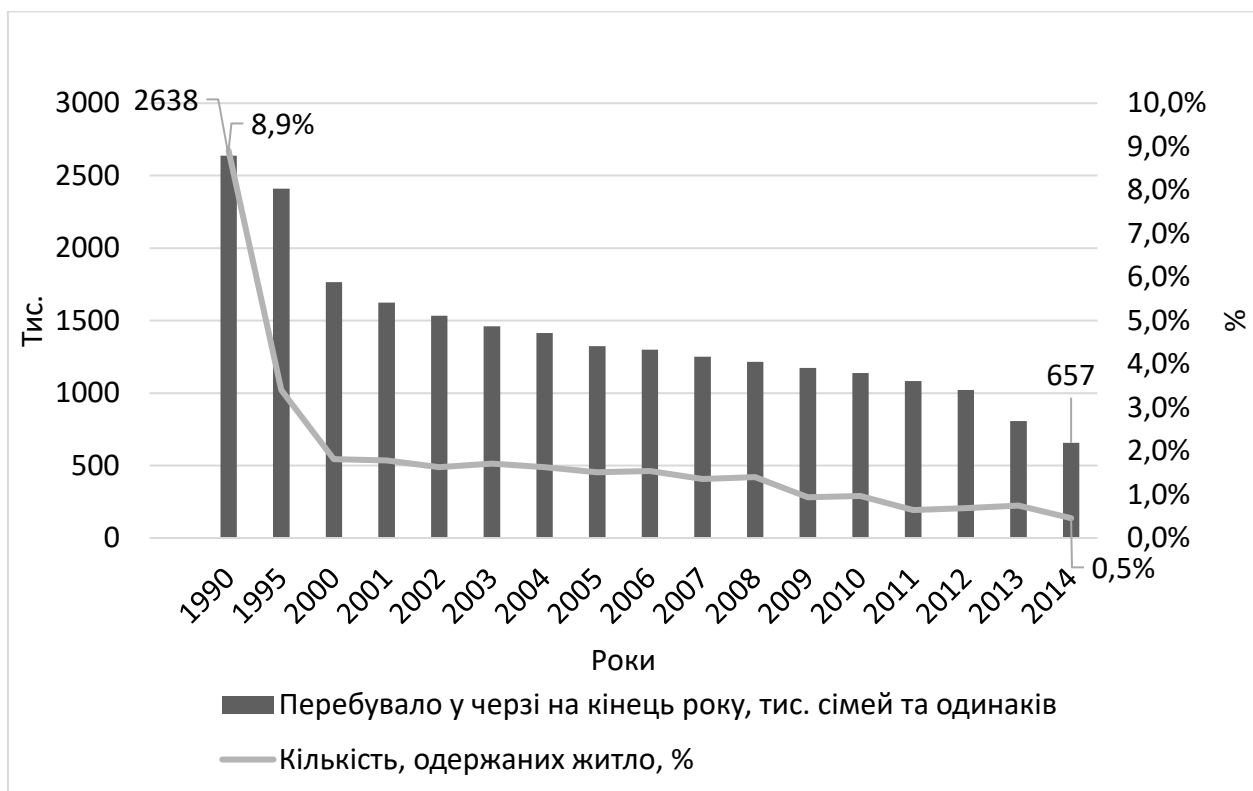


Рис. 2.4. Показники забезпечення житлом сімей та однаків

Джерело: Статистичний бюлетень: Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2014 році. Київ, 2014. С. 4.

Переважна більшість сімей, які вибули з черги, були поставлені у складі умови щодо отримання житла в майбутньому. Сучасна квартирна черга в результаті її скорочення не відповідає дійсності і занижує кількість сімей та однаків, які бажають поліпшити свої житлові умови до встановлених норм.

За підрахунками аналітиків, реальна потреба в поліпшенні житлових умов перевищує офіційну цифру більше, ніж у 2,7 рази.

У квартирній черзі на кінцеву дату її опублікування налічувалось 657 сімей та однаків, з яких 83,5 % розраховували на одержання житла з державного житлового фонду, 15,8 % будували кооперативне житло, 0,54 % розраховували на соціальне житло.

На 2010 рік співвідношення між видами житла було більш збалансованим, по-перше, між державним та кооперативним житловим фондом. Соціальне житло залишилось маже без змін. На державний фонд припадало 77,4% сімей та однаків, які були на обліку у квартирній черзі; на кооперативне житло – 22,5%. Питома вага попиту на соціальне житла зменшилась на 0,4%, хоча кількість сімей та однаків, які претендували на соціальне житло, збільшилась з 753 до 3482 осіб, або у 4,6 рази.

Соціальна структура черги, яка складалась із змішаних критеріїв (об'єктів мешкання, категоріальних ознак сімей та інституціональних ознак надання жила) практично залишилась стабільною (табл. 2.5). Виключення стосувалось купівлі квартир населенню за кошти підприємств. У 2009 р. таких квартир для сімей – черговиків куплено 396. У 2014 р. – жодної.



Рис. 2.5. Кількість сімей та однаків, які одержали житло, млн

Джерело: Статистичний бюлетень: Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2014 році. Київ, 2014. С. 4.

Таблиця 2.5. Ретроспективна соціальна структура квартирної черги (вибіркова)

Показник	2009	2014
Мешканці комунальних квартир, %	4,4	4,1
Мешканці гуртожитків, %	15,0	16,3
Молоді сім'ї, %	10,0	10,4
Кількість сімей – черговиків, яким куплено квартири за кошти підприємства (осіб)	396	x

Джерело: Статистичний бюлетень: Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2009 році. Київ, 2009. С. 4.

Аналіз квартирної обліку вказує на низькі показники одержання житла та поліпшення житлових умов населенням. **низькими.** Так, мешканці ветхих та аварійних будинків, кількість яких у черзі налічувалось 12821 осіб, одержали протягом року 80 квартир. Військовослужбовці, звільнені в запас або у відставку, одержали 28 квартир з 8433 претендентів. Фактично по кожній категорії осіб задоволення попиту у 2014 р. було у межах 5–9 %. Аналогічна динаміка рівня забезпечення населення житлом на могла вважатися достатньою з огляду на перевищення темпів зростання населення у квартирній черзі над темпами одержання житла. Взяття на облік громадяни, які користувались правом першочергового одержання житла, підвищилось протягом 2009–2014 рр. в 1,57 рази, тоді як кількість сімей та однаків цієї категорії, які одержали житло та поліпшили свої житлові умови, зменшалось у 4,4. Аналогічна тенденція спостерігалась із категорією громадян, які користуються правом позачергового одержання житла: співвідношення темпів дорівнювало 1,27 та 2,8 разів.

Ретроспективний аналітичний огляд квартирної обліку та кількості наданих квартир в Україні дозволив виявити ряд основних тенденцій у забезпеченості населення житлом:

- уповільнення динаміки одержання житла;
- зниження ринкових механізмів у забезпеченості населення житлом;
- підвищення ролі державних інститутів (державного житлового фонду) для одержання житла;
- штучне скорочення попиту на житло;
- зростання потреби на соціальне житло;
- стагнація соціальна структури житлового попиту.

Передача після 2014 р. квартирної обліку на рівень місцевих органів влади зберігатиме всі вищезгадані тенденції у забезпеченні населення житлом і диференціює регіональні акценти на динаміці та структурі плиту на житло. Проте відсутність інтегрованої інформаційно – аналітичної системи збору, обробці та аналізу підсумкової інформації не дозволяє з достатньою імовірністю визначити сучасний стан і проблеми реалізації житлової політики. Проблема дефіциту інформації щодо забезпечення населення житлом можна частково вирішити завдяки доступним статистичним матеріалам, які містяться у фінансовій, банківській, галузевій інвестиційній звітності і особливо у місцевих органів влади, які формують регіональні програми забезпечення населення житлом.

Для підвищення доступності житла для молоді створено Державну спеціалізовану фінансову установу «Державний фонд сприяння

молодіжному житловому будівництву» (Держмолодьжитло)⁷⁵, яка є правонаступником Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву. Статут «Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву» затверджено у 2000 році Кабінетом Міністрів України. Як юридична установа Держмолодьжитло, зареєстровано ще 21.11.1994 як особу публічного права, що має статус неприбуткової організації. Майно Фонду є державною власністю та закріплюється за ним на праві оперативного управління.

Метою діяльності Фонду є сприяння проведенню державної житлової політики шляхом виконання державних програм забезпечення молоді житлом та інших програм у межах його повноважень. Конкретним заданням Фонду є створення організаційних перспектив покращення житлових умов для молодіжних груп. Позитивна роль такої спеціалізованої організації як Держмолодьжитло обмежена локальним соціальним характером Фонду. Глобальна ж ціль задоволення очікувань основної маси населення у поліпшенні своїх житлових умов повинна передбачати для громадян розширений формат інституціональних структур житлового забезпечення. Вони можуть створюватись як у ринкових, так й у некомерційних формах. Останні зазвичай спираються на державну підтримку. Розвиток всього спектру структур житлового забезпечення повинен супроводжуватись постійним підвищенням рівня їх доступності. Проте компроміс, на який здатна пити держава, залежить від можливого бюджетного субсидування попиту населення на житло. У цьому контексті корисним може стати вивчення досвіду діяльності «Державного фонду сприяння молодіжного житлового будівництва». Однак перед цим переважно вислідкувати його роль і значення у житловій політиці держави. Потенціал некомерційних інститутів підвищується, якщо вони комплементарні курсу і установкам, які проводить держава у житловій сфері і, навпаки, обмежується, якщо стратегічна лінія на залучення їх до участі у житловому забезпеченні населення обмежується.

В Україні довгий час поняття «житлової політики» застосовувалось у законодавчих документах, але без її чіткого визначення. В наукових публікаціях житлова політика характеризувалась переліком заходів щодо забезпечення населення житлом і трактувалась однозначно як загальний курс на поліпшення житлових умов громадян. Взаємозв'язок між

⁷⁵ Кабінет Міністрів України. Постанова від 26 жовтня 2000 р. № 1604 «Питання Державної спеціалізованої фінансової установи "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1604-2000-%D0%BF#Text>

інституціональною (права власності, доступність, соціальний захист і співвідношення ризиків, вибір пріоритетів) та технологічною (організація, управління потоком інвестицій) модернізацією у житловій сфері не піддавався варіативному аналізу. Можливі сценарії розвитку житлової політики, їх послідовність, позитивний вплив і результативність не знаходились у ряду першочергових і навіть були нелегітимними. У змістовній аналітичній доповіді «Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності» житлова політика держави не визначалась як поняття, але зазвичай розглядалась скрізь призму запропонованих заходів. Концептуально зміст державної житлової політики зводився до переліку пропозицій, набір яких відображав оптимістичне і спрощене бачення реалізації житлового забезпечення населення [13].

В Україні вперше поняття державної житлової політики визначено у 2024 році законопроектом Кабінету Міністрів України «Про основні засади житлової політики». У ньому зазначається, що житлова політика – це система взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування⁷⁶. Фактично житлова політика визначена узагальнено як управлінська діяльність стратегічного рівня щодо внутрішніх і зовнішніх правових стосунків і взаємодій. Для такого масштабного процесу як реалізація державної житлової політики це недостатньо без визначення і конкретизації цілей самої житлової політики, оскільки приводить до різного розуміння цільової функції зазначеної політики на різних рівнях. Визначення цілей важливо тому, що цілі спрямовують увагу та зусилля на відповідні дії, підвищують наполегливість у реалізації державної житлової політики. Цілі конкретизуються у завданнях. У більш вузькому значенні завдання є також метою, яка дана у мажах проблемної ситуації, котру потрібно вирішити. У проекті Закону України «Про основні засади житлової політики» цілі визначаються через роль житлової політики, яка полягає у визначенні, регулюванні та управлінні природними межами між приватним, державним житловим фондом та житловим фондом територіальних громад⁷⁷. Таким чином, ціль визначається шляхом опису обмеженої множини дій, що виконуються у межах процесу здійснення

⁷⁶ Повідомлення про оприлюднення до проекту Закону України «Про основні засади житлової політики» URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/08/4869.pdf>

⁷⁷ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики», ст. 8.

житлової політики. Зведення функцій цілей до ролей методологічно недоречно, оскільки вони мають різні теоретичні тлумачення, а отже й практичне значення.

Основні засади житлової політики, які визначені у відповідному Законі, мають риси стратегії і спрямовані на кардинальні зміни у житловому забезпеченні⁷⁸. Такий напрям свідчить про новий соціально орієнтований курс розвитку житлової сфери. Однак аналіз підходів і запропонованих заходів свідчать про їх потенційну не реалістичність, якщо не визначена прогнозна динаміка темпів житлового будівництва. Така динаміка стимулювала б постановку у якості цілі житлової політики збільшення обсягів житлового будівництва і визначення сценаріїв та механізмів їх досягнення.

Зараз стає все більш очевиднішим, що Державна житлова політика в Україні довгий час залишалась фрагментарною, різні центральні органи виконавчої (Мінінфраструктури, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України) та органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування самостійно реалізують власні житлові програми, не пов'язані між собою. Відсутність координації та єдиного підходу до реалізації державної житлової політики ускладнює не тільки вирішення житлової проблеми, але й мінімізує рівень захисту громадянських прав людини на житло. У Проекті Закону України «Про основні засади житлової політики», зазначається, що держава створює умови, за якими забезпечується потреби населення у житлі. Проте недостатньо розкривається механізм реалізації цього конституційного права. Між тим, практика засвідчує, що поступово акцент у житловій політиці поступово переноситься на місцевий рівень. У 2015–2023 роках після припинення фінансування із загального фонду держбюджету лише 2052 молоді сім'ї отримали житло в межах реалізації Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2026 роки (далі Програма)⁷⁹, у тому числі, за рахунок коштів місцевих бюджетів – 1 513 сімей, коштів державного бюджету – 539 сімей (див. додаток 3). На рис. 2.6 наведена інформація про надання банківських пільгових кредитів на житло для молоді. В цілому простежується від'ємна динаміка надання

⁷⁸ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про основні засади житлової політики» Проекту Закону України «Про основні засади житлової політики», п. 3. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 4869pdf; URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

⁷⁹ «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2026 роки». Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-%D0%BF#Text>

кредитів. За десять років (2013-2023) за рахунок державного бюджету видано 861 кредит; за рахунок місцевих бюджетів – 1501. Всього було видано 2362 кредитів. Загалом кількість кредитів скоротилось на 50 %, при цьому державні кредити зменшились на 63 %, місцеві – на 12 %. (рис. 2.6).

Кошти на Програму, як передбачалося на її старті, відділялись з загального і спеціального фонду держбюджету. Однак цей механізм не вдалося реалізувати. З 2015 року кошти з загального фонду на надання нових пільгових кредитів для молоді не виділялися. На часткову компенсацію відсоткової ставки за кредитами комерційних банків кошти виділялися лише на виконання зобов'язань за раніше укладеними договорами. Що стосується коштів спеціального фонду, незначний обсяг яких надходили від повернення раніше наданих кредитів, спрямовувався на поповнення статутного капіталу Держмолодьжитла з подальшим спрямуванням на видачу кредитів. Водночас кредити, що видаються Держмолодьжитлом, мають вищий відсоток і не враховують пільг, передбачених законодавством при народженні дітей⁸⁰.

Дані рис. 2.6 свідчать, що згадана Програма не стала дієвим інструментом розв'язання проблеми забезпечення молодих сімей житлом. Кошти у сумі 545,0 млн гривень, що виділені протягом 2020 – 2023 рр. дали змогу лише частково виконати заплановані Програмою заходи. Співвідношення кількості осіб, які отримали кредити упродовж 2020–2023 років, до кількості осіб, які упродовж кожного року виявили бажання взяти участь у Програмі, є вкрай низьким. Досягнення планового показника становило лише 24,8 %, а співвідношення кількості осіб, які отримали кредити упродовж 2020–2023 років, до кількості осіб, що взагалі мали бажання взяти участь в Програмі, є критично низьким (відповідні коефіцієнти по роках становлять 0,06, 0,04, 0,02 та 0,08). Збереження такої тенденції свідчить про неможливість задоволення Держмолодьжитлом потреб кандидатів на кредитування за рахунок коштів держбюджету упродовж найближчих років.

⁸⁰ Ключка С. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, передбачених Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України на формування та реалізацію Державної житлової політики в частині забезпечення молоді житлом. Затверджено: Рішення Рахункової палати 10.12.2024 № 55-4. С. 15. URL: <http://www.rp.gov.ua>

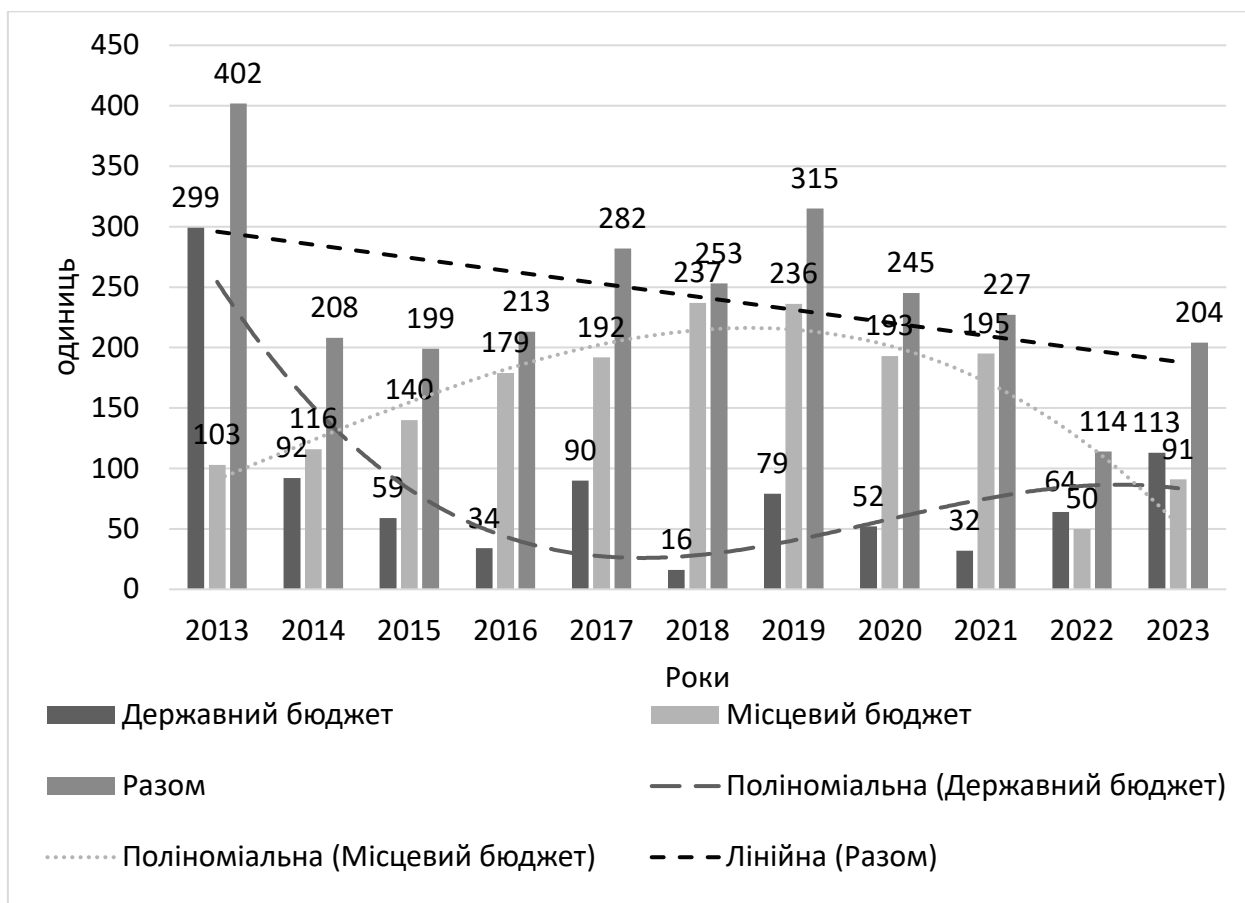


Рис. 2.6. Кількість кредитів, наданих у межах Програми у розрізі джерел фінансування

Джерело: Ключка С. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, передбачених Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України на формування та реалізацію Державної житлової політики в частині забезпечення молоді житлом. Затверджено: Рішення Рахункової палати 10.12.2024 № 55-4. URL: <http://www.rp.gov.ua>

Для створення належних умов розв'язання житлової проблеми громадян розробляються регіональні програми, що фінансуються за рахунок державного, місцевого бюджету і бюджету територіальних громад. Ознайомлення з цими програмами показує, у суб'єкта права законодавчої ініціативи (держави) недостатньо податкових важелів, щоб забезпечити можливість вирішення житлового питання на місцевому рівні. Регіональні програми, які здійснюються за державні і місцеві кошти, мають обмежений інвестиційний ресурс. У 2023 р. у Закарпатській області прийнята «Комплексна соціально-економічна програма забезпечення молоді, військовослужбовців Збройних Сил України, членів їх сімей та внутрішньо переміщених осіб житлом Закарпатській області

на 2023–2027 роки»⁸¹. В обґрунтуванні цієї Програми враховувалось, що на сьогодні громадяни не мають можливості отримати доступ до ринку житла без підтримки державної та місцевої влади. Найбільш незахищеними категоріями, які потребують підтримки, є педагогічні, медичні працівники, військовослужбовці, членів їх сімей та ВПО, рівень доходів яких у порівнянні з іншими категоріями працюючих громадян в Україні є значно нижчими. При цьому постійне зростання вартості житла на первинному та вторинному ринку приводить до зростання дефіциту платоспроможного попиту на житло.

В умовах сьогодні держави не в змозі забезпечити громадян Закарпатській області, які потребують поліпшення житлових умов, безкоштовним житлом, тому єдиним можливим шляхом для скорочення кількості осіб, які перебувають на квартирному обліку, є створення накопичувального та відновлюваного ресурсу за рахунок коштів бюджетів всіх рівнів. Вирішення житлової проблеми за допомогою цих механізмів, вважається керівництву області найбільш доступним. Застосування такого дволанкового механізму пов'язано з тим, що близько половини житлового фонду перебуває в незадовільному стані і потребує капітального ремонту будинків та комунікацій.

В умовах, коли кількість бажаючих скористатись пільговими програмами постійно збільшується, умови пільгових довгострокових кредитів є найбільш сприятливими як для громадян, так й для місцевих бюджетів. У зв'язку з цим, для фінансування програми, визначаються по-перше, обсяг коштів для надання пільгових довгострокових кредитів для учасників програми; по-друге, обсяг коштів безповоротної фінансової допомоги для сплати першого внеску військовослужбовцями Збройних Сил України (членами їх сімей) та ВПО; по-третє, обсяг коштів для фінансування витрат, пов'язаних із наданням та обслуговуванням пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та самотніми молодими громадянами.

У Закарпатському регіональному відділенні Держмолодьжитла перебуває на отримання пільгових довгострокових кредитів 983 молоді сім'ї та самотні молоді громадяни, військовослужбовці Збройних Сил України, членами їх сімей та ВПО. Ресурсне забезпечення та напрями діяльності Закарпатського регіонального відділення Держмолодьжитла представлені в табл. 2.6 та 2.7.

⁸¹ Регіональні програми. Регіональні відділення Держмолодьжитла. URL: <https://www.molod-redit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

Таблиця 2.6. Напрями діяльності Закарпатського регіонального відділення Держмолодьжитла (тис грн)

Перелік заходів	Джерела фінансування		Орієнтовані обсяги фінансування		Очікуваний результат	
			2023–2025	2026–2027	Кількість житла, кв. м	Кількість сімей
Надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам	Департамент економічного та регіонального розвитку – облдержадміністрації обласної військової адміністрації, Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»		2023–2025	2026–2027	Кількість житла, кв. м	Кількість сімей
		Обласний бюджет	41400	33600	8122,0	131
		Інші джерела, не заборонені законодавством	20700	16800		
Запровадження механізму забезпечення доступним житлом військовослужбовців Збройних Сил України (членами їх сімей) та ВПО	Надання безповоротної фінансової допомоги військовослужбовцям Збройних Сил України (членами їх сімей) та ВПО	Обласний бюджет	27600	22400	5332,0	86
		Інші джерела не заборонені законодавством	13800	11200		
Разом			114700	84000	13454	217

Джерело: Регіональні програми. Регіональні відділення Держмолодьжитла. URL: <https://www.molod-redit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

З наведених таблиць видно, що регіональна програма Закарпатської області переважно забезпечується за кошти обласного бюджету, які складають 66,7% всіх витрат. При цьому обидва напрями діяльності регіонального відділення Держмолодьжитла у рівних пропорціях забезпечуються джерелами фінансування: обласний бюджет вдвічі перевищує інші витрати.

Такий стан речей може бути наслідком недостатності нормативного підходу до фінансування програмних заходів та контрольованості за надходженням і використанням інших джерел фінансування (табл.6). Потреба у наданні пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам та у допомозі військовослужбовцям та внутрішньо переміщеним особам складає 22 %.

Таблиця 2.7. Структура ресурсного забезпечення Комплексної програми молоді, військовослужбовців Збройних Сил України, членами їх сімей та внутрішньо переміщених осіб у Закарпатській області на 2023–2027 роки (тис грн)

Обсяг коштів, що пропонується залучити для виконання Програми	Етапи виконання програми		Разом витрат для виконання Програми
	Перший етап	Другий етап	
	2023-2025	2026-2027	
Обсяг ресурсів, разом, в тому числі:	103500,0	84000,0	187500,0
обласний бюджет	69000,0	56000,0	125000,0
Кошти інших джерел фінансування, не заборонені законодавством	34500,0	28000,0	62500,0

Джерело: Регіональні програми. Регіональні відділення Держмолодьжитла. URL: <https://www.molod-redit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

Ознайомлення з досвідом областей свідчить, що регіональна система заходів не може претендувати на статус повноцінної житлової політики на місцевому рівні. Про відсутність задовільного вирішення житлових проблем свідчать, наприклад, виконання житлових програм Запорізької та інших областей України. На час прийняття «Програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб Запорізькій області на 2021–2025 роки» за даними Департаменту соціального захисту населення облдержадміністрації обліковано 56 308 ВПО, або 44 969 сімей. До 2020 року у Запорізькій області діяла обласна Програма соціальної підтримки ветеранів війни, праці, дітей війни, осіб з інвалідністю, інших соціальних груп населення, що перебувають у складних життєвих обставинах «Назустріч людям» на 2015–2019 роки; було поновлено фінансування Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла. На території області також діє обласна цільова програма «Сільське подвір'я», яка забезпечує потреби у житлі лише громадян, що постійно проживають або переселяються на постійне місце проживання у сільську місцевість (міське населення не враховується).

Незважаючи на підтримку держави, громадського суспільства та міжнародних організацій, ВПО перед прийняттям нової програми стикались із серйозними проблемами. Тільки невелика кількість внутрішньо переміщених осіб забезпечувалась житлом, більшість ВПО

жили в орендованих квартирах. Перспектив набути власне житло в багатьох родинях не було⁸². Враховуючи незадовільний стан з реалізацією житлової проблеми в області, «Програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб Запорізькій області на 2021–2025 роки» відрізняється низьким рівнем вирішення проблеми (табл. 2.8). Кількість сімей, що отримали житло становить 0,21 % до загальної кількості сімей, які потребують поліпшення житлових умов і обліковані у Департаменті соціального захисту населення облдержадміністрації.

Наведемо ще один приклад, де для вирішення житлової проблеми запроваджено механізм цільового пільгового довготермінового кредитування для будівництва (придбання) власного житла. Згідно з інформацією громад в Тернопільській області, станом на 2022 рік, тобто на початок дії «Програми кредитування молодіжного житлового будівництва в Тернопільській області на 2023–2026» (далі Програма) роки, на квартирному обліку в області перебуває 5616 сімей та одиноких осіб, сумарно 16879 громадян, з яких 1927 мають право на першочергове отримання житла.

Більшість молодих сімей та одиноких молодих громадян, а також значна частина військовослужбовців, що потребують поліпшення житлових умов, не мають можливості отримати доступ до ринку житла без бюджетної підтримки, тому проблема їхнього забезпечення житлом на Тернопільщині залишається гострою. Важливість будівництва нового житла пов'язана ще й з тим, що близько половини нинішнього житлового фонду сьогодні перебуває у незадовільному стані і потребує капітального ремонту як самих будинків, так і всіх комунікацій. Для подолання негативних демографічних тенденцій шляхом поліпшення забезпеченості молоді та військовослужбовців житлом впроваджується механізм фінансування житлового будівництва за допомогою бюджетного довготермінового кредитування.

У результаті виконання заходів програми передбачається, що буде забезпечено житлом 20 осіб з числа молодих сімей та одиноких молодих громадян регіону, а також військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, співробітників Служби судової охорони, осіб

⁸² Регіональні програми. Запорізька область. URL: <https://www.molodredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

начальницького складу управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро, поліцейських та членів їх сімей.

Таблиця 2.8. Орієнтовні обсяги та джерела фінансування обласної Програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб Запорізької області на 2021–2025 рр.

Захід	Виконавці	Джерела фінансування	Етап, тис. грн		Загальний обсяг фінансування, тис. грн
			2021–2023	2024–2025	
Надання пільгових довготермінових кредитів внутрішньо переміщеним особам для будівництва (реконструкції) і придбання житла	Департамент житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрації	Обласний бюджет	44683,5	59870,0	104553,5
Покриття витрат, пов'язаних з наданням та обслуговуванням пільгових довготермінових кредитів внутрішньо переміщеним особам для будівництва (реконструкції) і придбання	Департамент житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрації	Обласний бюджет	178,73	239,48	418,21
Найменування завдання	Найменування показників виконання завдання	Одиниця виміру	2021–2023	2024–2025	Разом
Покращити житлові умови внутрішньо переміщеним особам	Кількість сімей, забезпечених житлом	Сім'я	40	64	94

Джерело: Регіональні програми. Регіональні відділення Держмолодьжитла. Запорізька обл. URL: <https://www.molod-redit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

Фінансування програми передбачається за рахунок коштів обласного бюджету та коштів небюджетних джерел, у тому числі власних коштів громадян. Інвестування Програми по джерелам фінансування та строках виконання представлено у табл. 2.8. Аналіз даної таблиці показує незначну ефективність ресурсного забезпечення житлової програми внутрішньо переміщених осіб Запорізької області на 2021–2026 рр. Її виконання дає змогу на кінець 2026 року задовільнити потребу у кредитуванні житлового будівництва в Тернопільській області для

молоді, що перебуває на квартирному обліку, на 0,35 %, а по відношенню до перш черговиків – на 3,1 %.

Таблиця 2.9. Ресурсне забезпечення «Програми кредитування молодіжного житлового будівництва в Тернопільській області на 2023–2026» (тис грн)

Обсяг коштів, які планується залучити на виконання програми	Період		Разом витрат на виконання програми
	2023–2024	2025–2026	
Обсяг ресурсів разом, у тому числі:	10980,723	1175,718	22707,141
коштів державного бюджету	–	–	–
коштів обласного бюджету, у тому числі:	10359,833	11061,998	21421,831
загальний фонд обласного бюджету	10000,0	10000,0	20000,00
спеціальний фонд обласного бюджету	359,833	1061,998	1421,831
коштів районних бюджетів	–	–	–
коштів бюджетів територіальних громад	–	–	–
коштів інших джерел	621,59	663,72	1285,31
Кількість наданих пільгових довготермінових кредитів на будівництво (придбання) житла	10	10	20

Джерело: Регіональні програми. Регіональні відділення Держмолодьжитла. Тернопільська обл. URL: <https://www.molod-redit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>

Програмна форма регіональних моделей забезпечення населення житлом, приклади якої наведенні вище, локалізована декількома роками і дає обмеження уявлення про стан реалізації житлової політики. Між тим, крім виконання завдань регіональних програм, спрямованих на вирішення житлових питань окремих категорій населення, необхідно оцінювати зміни у динаміці повного потенціалу попиту на житло на обласному рівні через емпіричний показник квартирної черги. Аналіз показує, що потенціал попиту населення на житло виконується у строк дії

регіональних програм у межах 0,84–1,7 %; забезпечення потреб на житло контингенту внутрішньо переміщених осіб – на 0,65–17,8 %⁸³.

Непідкріплена економічними ресурсами регіональна житлова політика не може вважатись надійним напрямом спорудження житла. В українській практиці житлова політика здійснюється через такий інститут як Державній спеціалізованій фінансовій установі «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (Фонд «Держмолодьжитло») та ринкові механізми. З початку дії Фонду «Держмолодьжитло» цей інститут сформував та забезпечував виконання десяти житлових програм:

- кредит з статутного капіталу;
- кредит для ВПО та АТО (ООС);
- кредит для ВПО (KFW);
- доступне житло;
- пільгове молодіжне кредитування;
- здешевлення іпотеки;
- часткова компенсація;
- кредитування ОСББ;
- житло у фінансовий лізинг (оренда з викупом);
- фінансування будівництва (добудови) житла;

Зараз у Фонді «Держмолодьжитло» налічується шість програм:

- кредити для молоді;
- кредити для ВПО та АТО (ООС);
- кредити для ВПО (KFM);
- кредити для педагогів;
- регіональні програми;
- доступне житло.

Кредити для молоді. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву суттєво оновив механізм іпотечного кредитування молоді. З 1 лютого 2023 року такі кредити стали значно більш вигідними для молодих сімей. Для цього змінений Порядок надання молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам довгострокових пільгових кредитів для будівництва (реконструкції) та придбання житла.

Таке кредитування Держмолодьжитло здійснює на виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2023 роки та на підставі Постанови Кабінету Міністрів України №488 від 11 травня

⁸³ У Додатку 3 надано результативність інвестування у житлову сферу на рівні областей України.

2011 р. Кредитування здійснюється за рахунок коштів статутного капіталу Держмолодьжитла, сформованого Міністерством розвитку громад та територій України⁸⁴.

Право на цей вид кредиту мають сім'ї, в яких: а) чоловік та дружина віком до 35 років включно, та їх неповнолітні діти; б) чоловік або дружина є вченим віком до 40 років включно має науковий ступінь доктора наук за умови, що вік іншого з подружжя не перевищує 35 років включно, та їх неповнолітні діти; в) неповна сім'я в якій мати (батько) віком до 35 років включно мають неповнолітніх дітей (дитину); г) одинокі молоді громадяни віком до 35 років включно, або вчені віком до 40 років (включно, що мають науковий ступінь доктора наук та їх неповнолітні діти).

Дані табл. 2.10 свідчать, по-перше, що у 2024 році кількісні показники фінансування молодіжної програми за рахунок власних коштів «Держмолодьжитла» були мінімальними за весь строк надання пільгових кредитів молодим сім'ям. По-друге, про значне зростання фінансових коштів на кожний метр проінвестованого житла. Фінансування квадратного метра підвищилось у 7,6 рази (рис. 2.7).

Кредити для ВПО та АТО (ООС). Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання пільгового довгострокового державного кредиту внутрішньо переміщеним особам, учасникам проведення антитерористичної операції (АТО) та учасникам проведення операції Об'єднаних сил (ООС) на придбання житла, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 980. Пільговий довгостроковий державний кредит на придбання житла, що надається відповідно до цієї постанови, є цільовим і призначається на умовах, установлених кредитним договором, за яким є іпотека нерухомого майна, і підлягає поверненню в порядку і строки, визначені зазначеним договором. Відсоткова ставка за користування кредитом – 3%, термін повернення кредиту визначено до 30 років, розмір власного внеску не менше 6 відсотків вартості житла.

Надання кредитів ВПО та учасникам антитерористичної операції за рахунок власних коштів помітно зменшилась: в десять та більше разів.

⁸⁴ Держмолодьжитло відновлює молодіжне житлове кредитування: Оновлено умови! https://komsport.rada.gov.ua/news/main_news/75683.html

Таблиця 2.10. Показники надання пільгових кредитів молодим сім'ям за рахунок власних коштів Держмолодьжитла (статутний капітал), 2009–2024

Рік	Профінансовано, тис. грн	Надано кредитів	Проінвестовано житла, тис. кв. м
2009	25 752,00	97	6,6
2010	16 784,00	55	3,5
2011	31 376,00	104	5,9
2012	56 901,00	165	9,7
2013	35 613,90	100	5,6
2014	23 121,80	63	3,6
2015	58 956,10	91	5,2
2016	34 301,60	75	4,3
2017	63 559,30	127	6,7
2018	36 968,20	62	3,7
2019	67 417,80	115	6,4
2020	83 023,80	120	6,9
2021	77 405,90	96	5,4
2022	57 948,70	68	3,8
2023	240 018,80	167	9,4
2024	86 006,50	53	2,9
Разом	995 155,40	1 558	89,5

Джерело: *Кредит для молоді. Статистика.* URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/kredyt-dlya-molodi/statystyka>

Кредит для ВПО (KfW) – це проєкт з надання пільгових житлових кредитів для внутрішньо переміщених осіб за рахунок гарантованих коштів Німеччини, що надаються через – німецький державний банк Уряду Федеративної Республіки Німеччини – Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Сфера діяльності KfW надто широка: підтримка малого та середнього бізнесу; будівництво та енергозбереження, охорона навколишнього середовища; фінансування соціальної інфраструктури (водопостачання, енергопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо); експортне та проєктне фінансування; рефінансування. На стадії реалізації знаходяться проєкт «Житлові приміщення для внутрішньо переміщених осіб» (07.17.2023–31.03.2025)⁸⁵. Реалізація проєкту відбувається без залучення коштів державного бюджету України, тобто повністю фінансується за рахунок гранту німецького уряду. Споживачі можуть

⁸⁵ Відносини з багатосторонніми та комерційними кредиторами/Кредитна Установа для Відбудови (KfW). https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9A%D1%84%D0%92_01_05_2025.pdf

отримати кредити зі ставкою 3 % річних і строком погашення до 30 років та першим внеском від 6 % вартості житла.

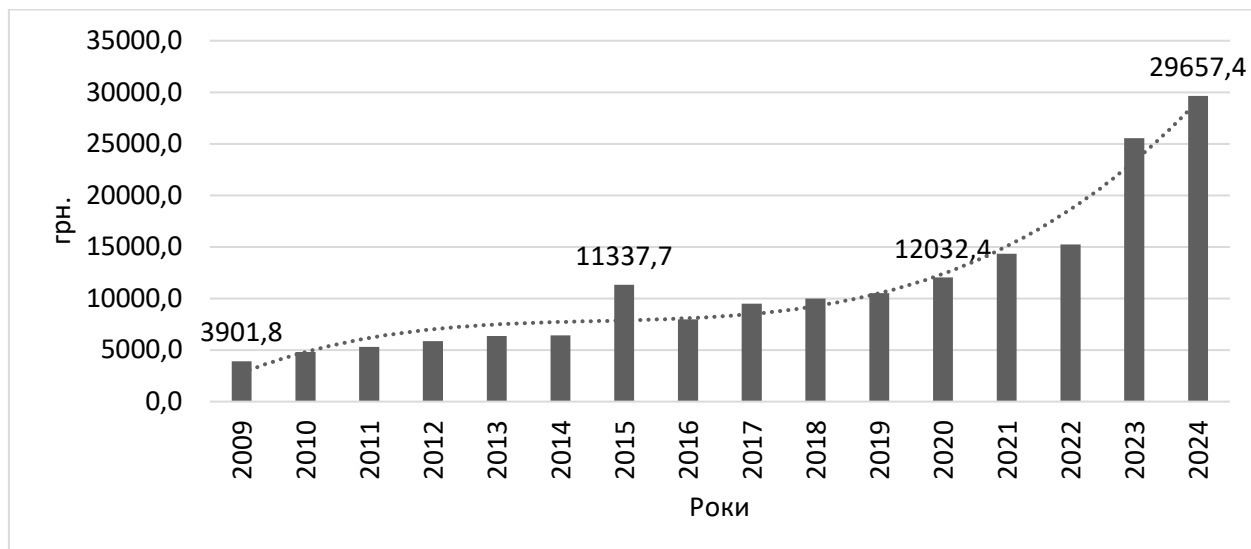


Рис. 2.7. Фінансування одного м² житла по програмі молодіжного кредитування рахунок коштів Держмолодьжитла

Джерело: Держмолодьжитло URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/>

Таблиця 2.11. Показники надання кредитів (для ВПО та АТО (ООС))

Рік	Внутрішньо переміщені особи			Учасники АТО / ООС		
	Кількість договорів, од.	Площа житла, кв. м.	Сума наданих кредитів, тис. грн	Кількість договорів, од.	Площа житла, кв. м.	Сума наданих кредитів, тис. грн
2019	98	6 001,2	96 635,4	100	6 520,0	93 252,8
2020*	7	379,8	7 294,6	6	397,6	7 080,1
2021	11	667,8	13 592,2	15	837,0	14 350,0
2022	7	328,8	7 355,5	7	363,7	7 460,7
2023	6	320,7	10 147,0	5	288,6	8 967,8
2024	9	536,2	17 202,4	10	564,45	16 418,4
Разом	138	8 234,46	152 227,08	143	8 971,33	147 529,74

Примітка. Фінансування цієї програми не передбачено у загальному фонді Державного бюджету, кредити надавались лише за рахунок бюджетних коштів від повернення кредитів до спеціального фонду Державного бюджету за укладеними договорами 2019 р.

Джерело: Держмолодьжитло URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/>

Фінансування за проектом KfW дає змогу видати у 2024 року близько 400 пільгових кредитів для внутрішньо переміщених осіб. Наразі до реєстру кандидатів на участь у цій програмі включені понад 34,9 тис. громадян. За попередній строк діяльності банку KfW (2021–2023) отримали пільгові житлові кредити в межах програми 650 сімей внутрішньо переміщених осіб. Власниками житла було стали 1530 громадян. Всього за строк діяльності кредитної установи KfW житло отримали 1050 сімей. Це становить лише 7% до зареєстрованих у реєстрі KfW.

Кредити для педагогів. Кредитування за цією програмою здійснюється відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання кредитів на будівництво (реконструкцію) і придбання житла для наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників ⁸⁶.

На даний час програма з загального фонду Державного бюджету не фінансується. Кредити надаються тільки з спеціального фонду за рахунок коштів, що надходять від повергнення раніш наданих кредитів.

Доступне житло. Забезпечення громадян доступним житлом здійснюється шляхом надання державної підтримки, яка полягає у сплаті державою:

- 30 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла;
- 50 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла для громадян, на яких поширюється дія пунктів 19 та 20 частини першої статті 6, пунктів 10-14 частини другої статті 7 та абзаців четвертого, шостого і восьмого пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;
- 50 % вартості будівництва (придбання доступного житла та/або пільгового іпотечного житлового кредиту для громадян, на яких поширюється дія Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

⁸⁶ Кабінет Міністрів України. Постанова від 14 травня 2008 р. № 453 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання кредитів на будівництво (реконструкцію) і придбання житла для наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/453-2008-%D0%BF#Text>

Таблиця 2.12. Показники виконання Державної соціально-економічної програми «Доступне житло» (надання державної підтримки для будівництва (придбання доступного житла)

Рік	Кількість квартир, разом за роками	Надано державної підтримки, з них за рахунок коштів			
		Державного бюджету		Місцевого бюджету	
		Кількість квартир	Вартість, млн грн	Кількість квартир	Вартість, млн грн
2010	590	590	71,4		
2011	792	792	98,2		
2012	1258	1222	156,6	36	3,0
2013	823	802	91,1	21	1,6
2014	147	144	17,9	3	0,4
2015	11	0	0,0	11	1,3
2016	39	0	0,0	39	6,5
2017	111	91	29,6	20	4,9
2018	263	237	85,3	26	9,8
2019	974	878	346,9	31	9,1
2020	95	0	0,0	32	11,6
2021	27	0	0,0	22	8,3
2022	0	0*	0,0*	0	0
Разом	5130	4756	897,0	241	56,5

Примітка. Видатки на фінансування програми у Державному бюджеті не передбачено.

Джерело: Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (Держмолодьжитло). URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/dostupne-zhytlo/zahalna-informatsiia>

Пільги мають особи, які належать до учасників бойових дій, мають інвалідність внаслідок війни, а також ті, хто змусив залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру та з інших причин змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. З наведених даних, що програма «Доступного житла» виконувалась переважно за рахунок коштів Державного бюджету. Кількість квартир, збудованих за державної підтримки складало 92,7 %, за підтримки місцевих бюджетів – 7,3 %. Незначною є підтримка забезпечення житлом учасників АТО та членів їх сімей, шляхом надання субсидій за рахунок коштів місцевих бюджетів. Дані табл. 2.13 свідчать,

що підтримка здійснювалась тільки в двох областях: Харківській та Полтавській.

Таблиця 2.13. Забезпечення житлом учасників АТО та членів їх сімей, шляхом надання підтримки (субсидій) за рахунок коштів місцевих бюджетів

Рік	Кількість квартир	Надано підтримки (субсидій), млн грн	Регіон
2016	26	5,2	Харківська обл.
2017	77	17,0	Харківська обл., Полтавська обл.
2018	76	18,7	Харківська обл., Полтавська обл.
2019	65	17,2	Харківська обл.
2020	63	16,5	Харківська обл., Полтавська обл.
2021	51	15	Харківська обл.
2022	0	0	
Разом	358	89,6	

Джерело: Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (Держмолодьжитло). URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/dostupne-zhytlo/zahalna-informatsiia>

Регіональні програми. Держмолодьжитло реалізує регіональні програми, спрямовані на забезпечення молоді доступним житлом. Ці програми включають кредитування молодих сімей та одиноких молодих громадян, а також програми для внутрішньо переміщених осіб. Для аналізу житлового захисту ВПО проаналізовані двадцять регіональних програм і розраховані відповідні регіональні індекси. Для співставлення по регіонах індекси прирівняні до прожиткового мінімуму, який є єдиним для всіх областей України. Таким чином, регіональні індекси визначаються у частці прожиткового мінімуму, яка спрямовується на житловий захист ВПО. В елементах програмно-методичного значення регіональні індекси мають наступний вигляд:

$$I_r = S_p / N_{\text{ВПО}} / F_{\text{min}}, \quad (2.1)$$

де I_r – регіональний індекс,

S_p – вартість програми,

F_{min} – прожитковий мінімум.

Регіональні індекси розраховані за інформацією Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву. Певні кошти також спрямовуються на відновлення житла іншим шляхом, в тому числі через міжнародні організації. Тому результати розрахунків по окремих областях можуть не співпадати з фактичними, але в межах, що по окремих областях не перевищують 1,0–1,6 прожиткового мінімуму.

Результати аналізу, які наведені на рис. 2.8, свідчать про відсутність цілеспрямованої політики відповідно до соціального захисту внутрішньо переміщених осіб у житловій сфері. Вивчення ситуації у цій галузі виявила ненадійність регіональних програм щодо подолання надто хворобливих явищ у соціальному захисті ВПО у житлових питаннях. Виключення є випадки, коли підтримка ВПО надається за рахунок міжнародної допомоги. Так, наприклад, індекс житлового захисту ВПО у Житомирській області складає 1,560, завдяки надання цьому регіону міжнародної допомоги. У більшості областей (Івано-Франківській, Чернівецькій, Хмельницькій, Одеській, Сумській та деяких інших) України цей індекс коливається у межах від 0,132 до 0,260, що є незначною величиною. Загалом помітного варіаційного розмаху рівня житлового захисту ВПО у розрізі регіонів не спостерігається. Незначна асиметрія, яка є між регіонами, пояснюється структурною однорідністю джерел фінансування житлового забезпечення населення областей та незміно низькою прибутковістю місцевих бюджетів. В основному програми житлового захисту забезпечуються за рахунок державного і місцевого бюджетів, або одним з них. Інші види джерел, не заборонених законами, використовуються лише в окремих областях. В Чернівецькій області регіональна житлова програма на 72,4 % забезпечується за рахунок обласного бюджету і на 27,6 % – за рахунок інших джерел. В Чернігівській області житлова програма на 55,1 % фінансується з місцевого бюджету, на 38,9 % – з місцевого, на 6 % – з інших джерел. В Одеській області на житловий захист витрачається 79,7 % коштів державного бюджету, 14,2 % – обласного та 6 % коштів з інших джерел. В Дніпропетровській області житлові програми фінансуються в основному з інших джерел (56,7 %), а також з місцевого бюджету (43,2 %). В Сумській області використовуються три джерела: державний бюджет (65,8 %), бюджет міської територіальної громади (21 %) та позабюджетні кошти (менше 5,5 %). З наведених прикладів видно, що позабюджетні джерела складають в основному 5–6 % фінансових джерел.

У результаті відмінностей у формуванні житлових регіональних програм по строках та за призначенням зіставлення індексів житлового захисту ВПО допускає певну умовність. Так, якщо у Чернівецькій області «Регіональна програма забезпечення молоді житлом» розрахована на 2023–2027 роки, то у Дніпропетровській області «Комплексна програма підтримки внутрішньо переміщених осіб» сформована на 2023–2025 роки.

У Києві діє Програма «Надання пільгового довгострокового державного кредиту внутрішньо переміщеним особам, учасникам проведення антитерористичної операції та/або учасникам проведення операції Об'єднаних сил на придбання житла». Нормативною базою

реалізації цієї Програми є відповідна постанова Кабінету Міністрів України. Рівненська область має «Міську програму забезпечення молоді житлом на 2020–2025 роки» (м. Рівне), та аналогічну програму у м. Дубно на строк 2024–2027 роки.

Між тим, показники підтримки попиту населення на житло та соціального захисту уразливих категорій громадян у забезпеченні їх конституційного права на житло свідчать про необхідність розширення можливості його реалізації. В сучасних умовах основним засобом вирішення житлової проблеми на регіональному рівні є врівноваження житлової пропозиції та житлового попиту. Аналіз ситуації та публічні дискусії щодо забезпечення житлом ВПО свідчать про необхідність подальшого удосконалення принципів та механізмів, закладених в актах міжнародного значення та проєкті Закону України «Про основні засади житлової політики». З метою створення сприятливих умов для одержання доступного житла населенням, що втратили його внаслідок критичних обставин, доцільно зосередитися у першу чергу на посиленні законодавчої бази.

Варто створити нове законодавство відносно фонду соціального житла. В окремому законопроєкті варто визначити питання будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих території та з територій бойових дій, а також **повести** ряд змін на рівні Податкового кодексу. Це потрібно для виведення ринку оренди житла з тіні.

Разом з цим треба ввести більш жорсткі санкції за порушення у сфері будівництва та житлової політики, врегулювати земельних відносин з метою попередження конфліктів у землекористуванні, які ускладнюють процеси забудови. Спрощення процедур при отриманні землі під забудову сприятиме забезпеченню прозорості земельних аукціонів. Для зняття адміністративних перешкод при перевірці документів у ВПО треба чітко формулювання переліку документів, які підтверджують право на житло. Доцільно розробити нові кредитні програми щодо незнищеного житла, з можливістю внесення цього житла в якості застави (навіть якщо житло знаходиться на окупованій території). Має бути удосконалена загальна база у кредитно-фінансовій участі ВПО у будівництві доступного житла, наприклад, через субсидії і податкові пільги та зниження вартості землі для забудовників. При плануванні має бути удосконалена загальна база у кредитно-фінансовій участі ВПО у будівництві доступного житла, наприклад, через субсидії і податкові пільги та зниження вартості землі для забудовників. При плануванні розміщення житла врахувати доступ до соціальної інфраструктури та місць працевлаштування.

Варто ініціювати не державному рівні створення окремого Банку для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. Це зніміть навантаження на всі державні інститути, бо буде установа, яка конкретно розглядає потреби і проблеми усіх переселенців. Потрібна окрема програма, яка б сприяла розвитку будівництва саме для ВПО через використання револьверних фондів.

Необхідно передбачити для органів місцевого самоврядування певний в відсоток видатків на вирішення житлових проблем жителів як відповідної громади, так і ВПО.

Доцільно вдосконалити програми «Відновлення» та «Оселя» шляхом застосовування низьких відсоткових ставок та кредитування на довгостроковий період. Варто скасувати первинний внесок у розмірі 20 % «Оселі» для внутрішньо переміщених осіб, тому що люди не можуть надати первинний внесок з причин втрати накопичених коштів через низькі заробітки.

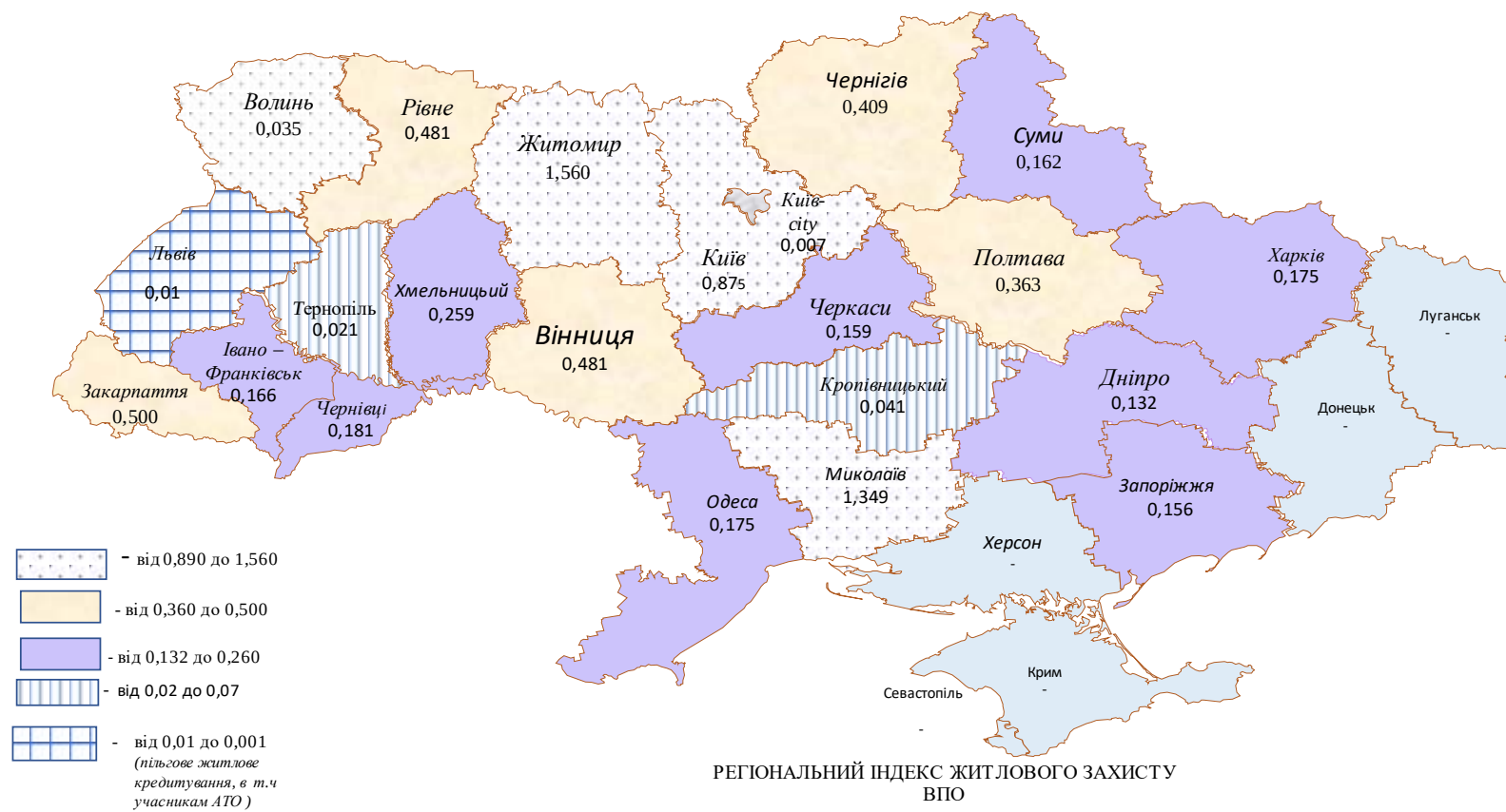


Рис. 2.8. Регіональний індекс житлового захисту ВПО

2.4. Сучасні підходи до визначення ефективності медичних закладів

В умовах бюджетного дефіциту гостро посилилась проблема виживання всієї медичної сфери. Згідно з рекомендаціями ВООЗ, ефективність системи досягається при рівні видатків не менше 6–7 % від ВВП. В Україні даний критерій вдвічі нижче. У зв'язку з цим підвищення ефективності є невідкладним завданням, яке стоїть насамперед перед керівниками та розробниками політики у сфері охорони здоров'я, що зіткнулась з серйозним браком ресурсів. Проблема оцінки ефективності системи охорони здоров'я стала розглядатися нещодавно і в літературі не склався консенсус відносно того, який підхід найбільш позитивно відображає ціль забезпечення приросту здоров'я населення. Подібні обставини ставлять перед дослідниками складні питання щодо змісту і застосуванні ефективної оцінки діяльності такого унікального соціально-економічного сегменту як охорона здоров'я. При цьому має бути розуміння необхідності не вузько-технократичного, підходу до медичної ефективності, а широкого, що включає врахування етичних передумов, погляду на економіку медичних закладів.

Використання методів ВООЗ, ОЕСР, Світового банку тощо доводить, що країни-лідери за рейтингом Bloomberg не обов'язково є такими за рейтингом ВООЗ або ОЕСР. Це ще раз підкреслює складність та багатоплановість поняття «ефективність системи охорони здоров'я», нерозривно пов'язану з неоднозначністю розуміння самого здоров'я та факторів, які її визначають.

З огляду високої суспільної значущості охорони здоров'я оцінку її ефективності проводять науковці, міжнародні організації та національні органи управління галуззю. Серед праць українських вчених слід виділити дослідження О.В. Аліксійчука (O.V. Aliksjychuk) [14, с. 36–42], П.В. Іванчова (P.V. Ivanchov) [15, с. 133–145], А.Г. Гончарука (A.G. Goncharuk) [16] ООН [17], І.Г. Утюж., М.О. Мегрішвілі [18], Г.С. Лопушняк, З.М. Лободіна (G.S. Lopushniak, Z.M. Lobodina) [19, с. 46–55], М.В. Шевченко [20], Л. Гур'янова, Р. Яценко [21].

Проблема забезпечення медичної ефективності при лікуванні населення за своїм значенням та роллю в суспільстві займає пріоритетне місце в галузі охорони здоров'я. Завдяки цьому досягається резильєнтність всієї системи охорони здоров'я та кожної її ланки. Стан української системи охорони здоров'я призводить до актуалізації надзвичайно складних етичних проблем у практичній медицині. Для їх компетентного розв'язання лікарі та економісти часто не мають достатнього досвіду та гуманітарної підготовки. Причиною, що впливає

на дегуманізацію професії лікаря, є технологізація і спеціалізація лікарської справи, що постійно поглиблюється. Ускладнення медичної практики, впровадження у процеси лікування та реабілітації пацієнтів високотехнологічних процедур, заснованих на останніх досягненнях науки, характерні для систем охорони здоров'я як розвинених країн так і України. Слід визнати, що без прийняття відповідних заходів, медицина і дедалі втрачатиме свою етико-гуманістичну функцію.

Реалізація соціальних перспектив цифрової медицини та охорони здоров'я полягає у зміцненні загальних громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав людини, що реалізуються при отриманні медичної допомоги.

Відносини лікаря і пацієнта в усі часи розглядалися як фактор, що істотно впливає на кінцевий результат лікування. Сьогодні ситуація склалася таким чином, що охорона здоров'я у більшості країн світу стає об'єктом насамперед ринкових, фінансових інтересів. Проте міжособистісні стосунки лікаря та пацієнта не можуть мати суто двосторонній характер. Вони повинні регулюватись інститутами з етико-правових питань лікарської діяльності та ефективною організацією роботи медичних закладів. Значна роль у ефективному управлінні етичною поведінкою лікарів має належити професійним автономним структурам та громадськості, органам управління лікарень та поліклінік. У переважній більшості європейських країн позитивна роль в утвердженні гуманістичних відносин і забезпеченості медичної ефективності надається лікарському самоврядуванню. У всіх країнах Європейського Союзу прийнято закони, якими лікарському самоврядуванню передано низку регулятивних функцій системи охорони здоров'я та окреслено основні організаційні засади професійної діяльності. Застосування в Україні інституту лікарського самоврядування сприятиме становленню таких цивільно – правових норм та фінансової відповідальності, за якими передбачається персональний звіт лікаря за результати своєї діяльності перед лікарським товариством, а також вплив лікарського товариства на професійну діяльність лікаря та її результати.

Поліпшення цивільно-правової дієздатності професійних медичних асоціацій країни залежить від прийняття Закону України «Про лікарське самоврядування». Завданням законопроекту є адаптація законодавства України до світової та європейської практики з метою створення збалансованої системи захисту права пацієнта на безпечну і якісну медичну допомогу через врегулювання питань здійснення лікарської практики, професійної відповідальності лікарів за її належне провадження і дотримання етичних вимог, розв'язання протиріч і суперечок шляхом медичного арбітражу і медіації. Важливе значення при має раціональна організація функціонування медичних ланок.

Бачення шляхів ефективного функціонування сфери охорони здоров'я виступає невід'ємною частиною державної політики управління медичною галуззю. Напрями і дискусії відносно якості та адекватності запропонованих моделей накладають певну відповідальність за порівняльну характеристику заходів щодо оцінки ефективності охорони здоров'я. На основі літературного ознайомлення з моделями ефективності медичної сфери їх можна поділити на декілька груп залежно від ключових принципів, які покладені в їх основу. Це принцип комплексності, герменевтики (на прикладі оцінки ефективності по моделях SFA DEA), факторний, процесного підходу та рамковий.

Комплексність. Проблема комплексного підходу до ефективності охорони здоров'я зводиться до наукового аналізу тенденцій, які відбуваються в системі функціонування галузі на різних рівнях та їх оцінці. В одному випадку цей підхід має широкий профіль, в іншому – більш предметний і цілеспрямований. Згідно з визначеними цілями застосовується й відповідні методи дослідження. До критерію ефективності охорони здоров'я у цьому разі відноситься три наукових компоненти, які охоплюють державний, регіональний та муніципального управління; медико-економічну оцінку окремих великих медичних програм; діяльність багатопрофільних клінічних лікарень та їх відділень.

У складі першої компоненти за критерій ефективності охорони здоров'я на рівні державного, регіонального та муніципального управління приймаються втрати валового внутрішнього продукту в результаті втрат людино-років активного життя працездатного населення у певному інтервалі часу. Методичні рішення, що застосовуються, оцінюють пряму шкоду суспільства від втрат людино-років активного життя з визначених автором причин і зіставлення їх з витратами на фінансування охорони здоров'я. Збитки оцінюються втратами валового внутрішнього продукту. За такого підходу допускається припущення, що поліпшення здоров'я людини сприяє підвищенню продуктивності праці і, як наслідок, збільшенню внутрішнього валового продукту країни.

Друга компонента наукового дослідження передбачає оцінку ефективності та вибір оптимальних альтернативних медичних програм та методів профілактики та лікування при обмежених фінансових ресурсах. Реалізація цього напряму означає, що ресурси повинні перерозподілятися від неефективних чи менш ефективних видів втручань у бік більш ефективних, з погляду покращення здоров'я населення. З цією метою розроблено оптимізаційну математична модель аналізу ефективності витрат із застосуванням методів лінійного програмування та складена комп'ютерна програма MEDOPTIM.

Третій компонент наукового дослідження спрямований на аналіз роботи лікувально-профілактичних закладів, де використовуються різноманітні показники, які відображають різні сторони стаціонарної медичної допомоги кількісної оцінки медико-економічної ефективності функціонування підрозділів та лікарні загалом. У загальному формулюванні з метою оцінки ефективності запропоновано основний критерій (показник) – ймовірність досягнення мети.

Герменевтика. Модель SFA. Методичний інструментарій оцінки діяльності системи охорони здоров'я у сучасних умовах на основі герменевтики – актуальне направлення досліджень. Ефективність у такій специфічній сфері як медична з герменевтичних позицій трактується так, що вона є поняттям не лише багаторівневим, але й відносним. Ефективність розглядається як системна категорія, на формування якої впливають різні фактори. Важливо, що для оцінки ефективності необхідно використовувати показники, що дозволяють кількісно виміряти досліджуваний об'єкт на основі порівняльного аналізу з вибраним еталоном (нормативом). Враховуючи специфіку галузі, доцільно розглянути взаємозв'язок і взаємовплив різних видів ефективності здоров'я охорони. Отримання медичної ефективності супроводжується поліпшенням показників здоров'я пацієнтів. Соціальна характеризується зниженням захворюваності, інвалідності, смертності населення. Показники економічної ефективності визначаються співвідношенням економічного ефекту і вкладених витрат. При цьому немає лінійної залежності між цими показниками: досягнення медичного ефекту не завжди супроводжується економією витрат.

У своїх розрахунках автори використовують показники виконання медичних завдань; показники, що характеризують стійкість системи охорони здоров'я з точки зору ресурсного забезпечення лікувального процесу, а саме, кадрового і матеріально-технічного забезпечення; застосовують метод експертних оцінок для з'ясування значення факторів, що впливають на стійкості медичної системи; визначають для неї зони ризиків, використовуючи фактичні значення, відкориговані з урахуванням вагових значень згідно формулі «золотого перерізу» (0,38: 0,62).

Порівняння двох моделей комплексного виміру ефективності охорони здоров'я показує значну різницю між ними. У першому варіанті комплексність відзначається трирівневим підходом: загальноекономічним (загальногалузевим), програмним та рівнем медичної установи. У другому – універсальним методичним інструментарієм, який допомагає комплексно оцінити ефективність та стан стійкості системи охорони здоров'я.

Актуальним направленням оцінки діяльності системи охорони здоров'я в сучасних умовах є побудова граничних галузевих можливостей. Фундаментальні дослідження щодо виміру медичної ефективності базуються на параметричних та непараметричних підходах побудови граничної функції (граничних галузевих можливостей). Перший підхід заснований на методології стохастичної граничної функції SFA (stochastic frontier analysis). Другий – на методі лінійного програмування DEA (data envelopment analysis) з використанням тобіт-моделей спільно з методом DEA. Тобіт-модель дозволяє врахувати обмеження залежної змінної, у зв'язку з чим побудовані тобіт-моделі застосовуються лише для перевірки стійкості результатів.

SFA-моделі частіше використовуються, ніж моделі DEA. У роботах, побудованих на основі SFA, заздалегідь вибирається конкретна модель, на основі якої робляться остаточні висновки щодо ефективності галузі чи окремих підприємств. Модель стохастичної межі враховує супутні фактори, які спричиняють випадковий вплив медичний процес [22].

Метод SFA базується на виробничій функції Кобба-Дугласа, в якій після оцінювання, випадкова помилка складається з двох частин: деякого стохастичного ефекту і так званої технічної неефективності (відсутність очікуваного ефекту)⁸⁷. Можливості моделі SFA, можна представити на прикладі, який характеризує вплив факторів на процес медичного обслуговування.

Теоретична модель представлена таким рівнянням (2.2):

$$Y_{it} = x'_{it} \beta + \vartheta_{it}, \quad (2.2)$$

де як залежна змінна (Y_{it}) виступає логарифм результату виробничої функції здоров'я (у даному дослідженні такою змінною є очікуване продовження тривалості життя) в країні i в період часу t ;

x'_{it} – вектор ресурсів, витрачених на охорону здоров'я в країні i у період часу t ;

β – вектор параметрів, чий вплив на ключову змінну оцінюється згодом;

ϑ_{it} – випадковий компонент (передбачається, що він розподілений рівномірно і випадково з середньою, рівною 0, та дисперсією σ_{ϑ}^2).

⁸⁷ Професор Гарвардського університету Харві Лібенстайн ввів термін Х-неефективність, оскільки не міг точно визначити джерела втрат за рахунок неповного використання ресурсів. За оцінками Лібенстайна середня норма Х-неефективності в XX столітті в США становила 20%, тобто є можливість виробляти в середньому на 20 % більше за того ж обсягу використання праці, матеріалів і капіталу. URL: <https://studfile.net/preview/7846562/page:9/>

Для визначення стохастичної межі виробничих можливостей було взято до уваги наступні складові: рівень валового внутрішнього продукту на душу населення в ПКС, коефіцієнт Джині, %; дол. США на рік; загальні витрати на охорону здоров'я на душу населення, виміряні за паритетом купівельної спроможності (ППЗ), дол. США; державні витрати на охорону здоров'я, % від загальних витрат на медичне обслуговування; приватні витрати населення на медичне обслуговування, які не компенсуються страховим полісом та оплачуються за власні кошти, % від загальних витрат на медичне обслуговування; середня кількість шкільних років навчання для населення старше 25 років (роки); споживання алкоголю на одну дорослу людину (старше 15 років), літрів на рік; частка курців серед дорослих (старше 15 років), %.

Стохастична межа, яка виведена на основі перелічених факторів, дозволяє обчислити за спеціальною формулою ефективність системи охорони здоров'я для кожної з країн, взятих до аналізу ⁸⁸.

Під ефективністю медичного обслуговування розуміється баланс ключових соціально-демографічних показників, які характеризують рівень та стан здоров'я суспільства.

Отже, показник ефективності означає, наскільки досягнутий рівень здоров'я населення співвідноситься з тим обсягом ресурсів, як державних, так і приватних, що спрямовуються на медичне обслуговування населення.

Модель DEA. Серед застосовуваних методів оцінки ефективності охорони здоров'я найчастіше використовується такий підхід, як аналіз середовища функціонування (Data Envelopment Analysis). При аналізі методом DEA передбачається, що організація отримує ресурси на вході (input) і, перетворюючи їх в рамках своєї виробничої функції, отримує результати діяльності (output). Ефективність визначається співвідношенням між входними ресурсами і одержаними результатами. Оскільки метод DEA відноситься до непараметричних, то його основним недоліком є велика чутливість до обраних показників, що формують ефективність, а також проблема гомогенності вихідних даних. Останнім часом запропоновано декілька способів мінімізації цих недоліків. Існує два види моделей: модель постійної віддачі від масштабу – CCR-модель та модель змінної віддачі від масштабу – ВСС-модель. Це пов'язано з тим, що збільшення ресурсів, наприклад, фінансових, у кілька разів в охорону здоров'я необов'язково має прямопропорційно призвести до зростання результату (покращення здоров'я). В реальності результуючий показник

⁸⁸ Medeiros J., Schwierz C. Efficiency estimates of health care systems. European Economy. Economic Papers. No. 549. 2015.

не може зростати нескінченно. Це підтверджується чисельними фактами і є свідченням нелінійності взаємозв'язків. В економічній теорії цей факт відомий як концепція спадної граничної продуктивності. Позитивною рисою методу DEA є можливість одночасного включення в аналіз кількох показників витрат та результатів. Методом DEA забезпечується оцінка межі виробничих можливостей, але не самої виробничої функції. Межа виробничих можливостей формується найбільш ефективними ланками з показником ефективності 1, тоді як ефективність інших ланок оцінюється відносно до розрахованої межі, в результаті чого показник ефективності набуває значення від 0 до 1. В сфері охорони здоров'я найчастіше використовуються обидва варіанти з невеликою перевагою у бік змінної віддачі від масштабу [23; 5,3]. Аналіз емпіричних досліджень свідчить, що у переважній більшості для оцінки ефективності лікарняних закладів використовується модель постійної віддачі від масштабу, тобто здійснюється орієнтація на витрати, тоді як для установ первинної медичної допомоги використовується модель змінної віддачі від масштабу, тобто відбувається орієнтація на результати [23; 5,3].

Зазвичай для оцінки ефективності методом DEA з використанням змінної віддачі від масштабу, що означає збільшення витрат, при непропорційному зростанні результату, застосовуються наступні показники: для витрат – обсяг основних засобів та щорічні субсидії на капітальні вкладення; загальні операційні витрати (оплата праці, придбання послуг, операції з активами). Для результату – дитяча смертність, летальність, кількість ліжок на душу населення (на 10 тис.), кількість ліжок на душу населення (на 10 тис.); кількість лікарів на душу населення (на 10 тис.); кількість середнього медичного персоналу на душу населення (на 10 тис.).

Аналіз, проведений на основі зазначених даних, дозволяє зробити висновки про динаміку ефективності як в цілому, так й по окремих групах медичних об'єктів, які мають неоднакову ефективність на відстані від негативної до позитивної. Однак для того, щоб з'ясувати фактори, що надають значуще вплив на динаміку і рівень ефективності, а також відокремити вплив зовнішнього середовища на ефективність, будується модель, де отримана вище ефективність використовується як залежна змінна.

Факторний. Для оцінки ефективності охорони здоров'я ряд дослідників вдаються до показників, що характеризують основні аспекти функціонування галузі. Застосовуються лише ті з них, які можна розрахувати на підставі звітності державних та муніципальних органів управління. По можливості охоплюються позиції, які забезпечують вихід охорони здоров'я на траєкторію стійкого розвитку. У процесі оцінки системи охорони здоров'я регіону мають місце різні розмірності та

вагомості показників. Для їх упорядкування та забезпечення комплексності в оцінці ефективності охорони здоров'я вся група показників приводиться до безмірного порівнянного вигляду. Для цього застосовується метод лінійного перетворення і розраховується підсумковий стандартизований показник оцінки ефективності бюджетного фінансування охорони здоров'я.

Процесний підхід. Процесний стає вкрай важливим засобом підвищення ефективності лікувально – профілактичних закладів при вирішенні завдань впровадження нових більш удосконалених форм управління, гарантуючих зниження витрат при підвищенні якості медичної допомоги. Процесний підхід означає визначення системи основних та допоміжних процесів в діяльності медичних закладів, їх ідентифікацію та менеджмент. Методологію, на яку спирається процесний підхід, є цикл організаційного управління Демінга-Шухарта (або PDCA – Plan-Do-Check-Act). Відповідно до циклу Демінга-Шухарта управління має циклічно проходити наступними стадіями: планування (проєктування) – реалізація (робота) – контроль (Аналіз) – коригування (регулювання). Переваги процесного підходу полягають у безперервності системи управління, що дозволяє оптимізувати систему використання ненааявних ресурсів одночасно з підвищенням рівня забезпечення потреб населення у медичних послугах.

Викладені фундаментальні передумови визначення ефективності охорони здоров'я містять у своїх конструкціях певні протиріччя, неузгодження та недоліки між теоретичними засновками та медичною практикою. Простим трактуванням ефективності як перетворення ресурсів на значні підсумкові результати лікування пацієнтів ховається цілий ряд складних концептуальних та методологічних проблем. Це побудова системи обліку витрат, що пов'язано з різницею у підходах до обліку витрат та правил їх категоризації; раціональність розподілу ресурсів з метою виявленні ефективності медичних технологій лікування, де використовується показник витрати на кожен збережений рік життя з поправкою на її якість, ресурси системи повинні також включати попередні інвестиції медичної установи (так зване цільове фінансування) та зовнішні фактори (наприклад, діяльність інших організацій та характеристики населення). Для виконання завдання кількісної оцінки ефективності охорони здоров'я і її підвищення Європейською обсерваторією з систем та політики охорони здоров'я пропонується рамкова концепція економічної ефективності⁸⁹, яка

⁸⁹ Обсерваторія є партнерством на базі Європейського регіонального бюро ВООЗ за участю урядів Австрії, Бельгії, Ірландії, Норвегії, Словенії, Сполученого

охоплює п'ять основних питань: суб'єкта, що підлягає вивченню; підсумкові результати; вкладені ресурси; фактори зовнішнього впливу на показники роботи та вплив суб'єкта на систему охорони здоров'я загалом [8, с. 23].

В межах рамкової концепції термін «ефективність» розглядається більш глибоко, ніж в контексті реалізації «виробничої функції». Увага зосереджується на аналізі таких двох базових понять як ефективність розподілу ресурсів та технічна ефективність. Ефективність розподілу ресурсів відіграє дуже важливу роль у роботі агентств з оцінки технологій у галузі охорони здоров'я, що спрямовані на отримання таких результатів, які є пріоритетними з погляду суспільства. Технічна ефективність слугує показником того, якою мірою системі охорони здоров'я вдається мінімізувати використання ресурсів для отримання заданих результатів лікування. Оригінальність і новизна рамкової концепції полягає в тому, що в її мажах з метою оцінки ефективності охорони здоров'я використовується система класифікації пацієнтів, включаючи діагностичне пов'язані групи. Зміст цього інструменту полягає у розрахунку таких показників технічної ефективності, які б відображали загальні витрати на лікування пацієнта в рамках певної категорії захворювань. У цьому разі система класифікації пацієнтів забезпечує поділ пацієнтів (або результатів діяльності медичних закладів) на групи для того, щоб мати можливість порівнювати пацієнтів з подібними діагнозами та враховувати різницю між складними клінічними випадками при оцінці результатів у галузі охорони здоров'я. Фактично розраховується диференційований показник питомих витрат на пацієнта, який покладається в основу різних систем діагностично-споріднені груп (ДСГ). Завдяки цьому з'являється можливість оцінити вартість лікування пацієнтів в межах певної категорії захворювань і зіставити обсяг витрат на медичне обслуговування різних груп пацієнтів. За допомогою параметрів питомих витрат на пацієнта можна отримати уявлення про загальну технічну ефективність лікувальних закладів. Для цього число пацієнтів у кожній ДСГ може бути помножено на відповідну суму базисних витрат для отримання прогнозованих сукупних витрат, пов'язаних із лікуванням усіх пацієнтів лікарні. Потім отриманий результат можна порівняти з фактичними витратами для одержання індексу відносної ефективності лікарні.

Королівства, Фінляндії, Швейцарії, Швеції та італійської провінції Венето; Європейської комісії; Світового банку; Національної спілки фондів медичного страхування Франції (UNCAM); Лондонської школи економіки та політичних наук та Лондонської школи гігієни та тропічної медицини.

Незважаючи на те, що сьогодні залишається ще багато складних питань, що стосуються чітких характеристик та аналізу таких засобів вимірювання як ДСГ, слід розглядати можливість їх застосування у всіх випадках, коли існує варіативність ефективності (або якості) медичної допомоги, що надається лікарняними закладами. Наприклад, при оцінці вкладених ресурсів можуть виникнути серйозні проблеми концептуального та практичного характеру. Вони стосуються трудових ресурсів та основного капіталу ⁹⁰.

Ключовим моментом оцінки ефективності за методом ДСГ є окреслення меж суб'єкта, до якого може бути чітко визначено відповідальність за рівень ефективності роботи, який було встановлено за підсумками аналізу.

Частіше кількісна оцінка ефективності проводиться на мезорівні, на якому оцінюються дії окремих осіб або груп лікарів, колективів, лікарень або інших організацій, що входять до системи охорони здоров'я [24, с. 34].

Перша система діагностично пов'язаних груп, яка стала найпопулярнішою системою класифікації пацієнтів, що отримують стаціонарне лікування, була розроблена у Єльському університеті США у 70-ті роки ХХ століття. Основною характеристикою результатів медичного лікування є покращення показників здоров'я [24, с. 21]. З метою компенсації медичних витрат національні діагностичне пов'язані групи застосовуються в США, Австралії, у європейських країнах. У всіх країнах клінічні випадки розбивають на обмежену кількість груп на

⁹⁰ Трудові ресурси, зазвичай, піддаються досить точній кількісній оцінці, коли їх часто поділяють на групи відповідно до рівня кваліфікації кадрів. Важливе питання у тому, на скільки груп необхідно розділити трудові ресурси перед тим, як перейти до аналізу ефективності. Якщо конкретного завдання щодо структурування різних типів трудових ресурсів не поставлено, то допускається використання єдиного показника сукупних трудових ресурсів, зваженого з урахуванням відносних розмірів заробітної плати працівників. Поділ трудових ресурсів на групи може бути корисним лише в тому випадку, якщо є конкретне завдання оцінити взаємозв'язок між ефективністю роботи та поєднанням використовуваних трудових ресурсів. У ситуації параметри, засновані на оцінці трудових ресурсів, розділених за рівнем кваліфікації, можуть бути джерелом важливої інформації.

Показники капіталу часто дуже погано розроблені і можуть навіть вводити в оману. Так, наприклад, при врахуванні амортизації об'єктів фізичної інфраструктури, як правило, не вдається отримати достовірну інформацію про спожитий капітал. На практиці аналітикам доводиться керуватися дуже примітивними показниками, такими як, наприклад, кількість лікарняних ліжок або площа поверхів як приблизний еквівалент фізичного капіталу [8, с. 37].

підставі кодів діагнозів та процедур. У США. коди діагнозам та процедурам присвоювалися відповідно до дев'ятого перегляду Міжнародної статистичної класифікації хвороби та проблем, пов'язаних зі здоров'ям (2015). У Європі більшість країн використовували національну версію десятого перегляду для кодування діагнозів та власну систему для кодування процедур [24, с.23-24]. Кількість діагностичне пов'язані групи може становити від 684 до майже 2500 (французька система).

На базі діагностично пов'язаних груп розроблено кілька корисних показників ефективності, що дозволяють оцінювати ефективність медичних закладів на різних рівнях. По-перше, діагностичне пов'язані групи можуть використовуватися регулятивними органами та закупівельниками на макрорівні для порівняння загальних витрат медичної установи на одного пацієнта з поправкою на клініко-статистичний склад. По-друге, діагностично-пов'язані групи можуть застосовуватися на мезорівні для порівняння фактичних витрат на кожну ДСГ у різних медичних установах.

У табл. 2.14 надано інформацію щодо застосування діагностично-споріднені групи на макрорівні. Ці статистичні дані включають загальну кількість пацієнтів, загальні витрати медичних закладів та індекс складності випадків. При розрахунку витрат на пацієнта без поправки на клініко-статистичний склад (стовпець 4) витрати можуть коливатися від 8 тис. швейцарських франків у медустанові 11, яка є відносно невеликою муніципальною лікарнею, до 20,7 тис. швейцарських франків у медустанов Університетській лікарні Цюріха. Ці статистичні дані включають загальну кількість пацієнтів, загальні витрати медичних закладів і індекс складності випадків. При розрахунку витрат на пацієнта без поправки на клініко-статистичний склад (стовпець 4) витрати можуть коливатися від 8 тис. швейцарських франків до Індексу складності випадків, розрахований на основі швейцарських ДСГ (див. стовпець 6), наочно демонструє, що медичні установи надають послуги дуже різним категоріям пацієнтів. Цілком закономірно, що найвищий індекс складності випадків отримали Дитяча університетська лікарня (медустанова 3), Університетська лікарня Цюріха (медустанова 20) та Університетська ортопедична клініка «Балгрис» (медустанова 19); це означає, що пацієнти даних медичних закладів у середньому є складнішими клінічними випадками, ніж пацієнти інших клінік і лікарень. При цьому медустанова 7, невелика приватна клініка, яка займається переважно наданням послуг у галузі додаткової та альтернативної медицини, отримала найнижчий індекс, а індекс медустанови 11 відрізняється найнижчим рівнем витрат на одного пацієнта) виявився відносно низьким [24, с. 28].

Таблиця 2.14. Середні витрати на пацієнта у 20 медичних закладах кантону Цюріх з поправкою на клініко-статистичний склад відповідно зі швейцарською системою ДСГ та без поправки

Медична установа	Пацієнти	Загальні витрати, грн	Витрати на пацієнта	Рейтинг	Індекс складності випадків	Витрати на одного пацієнта	Рейтинг
1	9530	87 180 240	9148	18	0,83	11 040	15
2	22 822	246 280 669	10 791	11	0,99	10 932	16
3	7006	124 905 589	17 828	2	1,64	1,64	17
4	15 151	255 497 225	16 863	3	1,21	13 947	3
5	7294	113 805 086	15 603	4	1,20	13 002	7
6	1541	15 216 743	9875	14	0,71	13 973	2
7	1587	16 111 438	10 152	13	0,67	15 147	1
8	3585	44 937 552	12 535	9	0,92	13 559	5
9	7479	114 356 698	15 290	5	1,36	11 240	12
10	10 091	98 605 272	9772	15	0,87	11 232	13
11	3555	28 330 639	7969	20	0,76	10 508	18
12	8879	84 771 197	9547	16	0,82	11 623	11
13	9357	84 421 363	9022	19	0,86	10 506	19
14	6863	72 103 253	10 506	12	0,83	12 586	8
15	9550	88 431 583	9260	17	0,83	11 123	14
16	7945	90 983 088	11 452	10	0,84	13 568	4
17	19 732	268 798 867	13 622	7	1,11	12 260	9
18	8767	111 660 180	12 736	8	1,06	11 962	10
19	4711	65 063 193	13 811	1	1,37	13 224	6
20	34 523	715 807 133	20 734	1	1,57	13 224	6

Джерело: Jonathan Cylus, Irene Papanicolas, Peter C. Smith. *Health system efficiency. How to make measurement matter for policy and management*, 2016. Р. 28. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/326305/9789289050418-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Аналіз ефективності на мезорівні, використовує показник середніх витрат на діагностичне пов'язані групи, які залежно від цілей дослідження розраховуються по конкретним видам захворювань. У табл. 2.14 показані середні витрати на пацієнтів з гострим інфарктом міокарда, що входять до відповідних ключових діагностично-споріднених груп семи медичних установ Німеччини.

У табл. 2.14 показані середні витрати на пацієнтів з гострим інфарктом міокарда, що входять до відповідних ключових діагностично-

споріднених груп семи медичних установ Німеччини. Середні витрати по всій вибірці медичних установ (останній стовпець) значно різняться залежно від. Лікування пацієнтів, перерахованих у рядку F24B (лікування з двома додатковими процедурами), було пов'язано з найвищими середніми витратами (6348 євро), тоді як лікування пацієнтів, перерахованих у рядку F60B (лікування без додаткових процедур), вимагало найменших витрат (1993 євро).

Порівняння середніх витрат по діагностично-споріднених групах у межах вибірки медичних установ дуже корисне, оскільки в результаті такого порівняння можуть виникнути питання щодо вартісної різниці у наданні медичної допомоги в медичних закладах. Так, наприклад, при вивченні даних таблиці № 2.15 варто розібратися в тому, чому середні витрати на пацієнтів у рядку F24C (медустанова 3) перевищують середній показник взагалі по всіх медичних установах більш ніж на 1300 євро. За наявності такого роду інформації можна виявити діагностичне пов'язані групи, витрати на які в тій або іншій установі перевищують середню величину витрат у решті медичних установ, що, у свою чергу, сприятиме оптимізації процесів лікування [24, с. 29].

Разом з цим деякі відмінності у витратах по діагностично-споріднених групах можуть бути виправданими. Відповідно метод порівняння витрат у розрахунку на пацієнта має свої обмеження. Це буває тоді, коли медична установа забезпечує більш високу якість медичної допомоги або змушена надавати лікувальні послуги на територіях слабо заселених. У зв'язку провадиться регресивні види аналізу з урахуванням змінних, що стосуються методів лікування, які використовуються як додаток до витрат діагностичне пов'язаних груп з метою відображення внутрішніх та зовнішніх факторів. У даному випадку відображається незрозуміла дисперсія витрат по медичних установах, що обрані для дослідження.

У випадках, коли мета полягає у виявленні причин більш високої вартості лікування в окремих медичних установах, здійснюється аналіз порівняння структур витрат на мікрорівні. З цією метою розробляється макет даних щодо вартості витрат по діагностичне пов'язаних групах, що застосовують стандартизовану систему обліку витрат на пацієнтів. В Німеччині, наприклад, використовуються дані про витрати, які одержані від 250 закладів, де застосовується стандартизована система обліку витрат на пацієнтів, розроблена Інститутом систем компенсації для медичних установ [24, с. 31]. Дані про витрати розбиті на елементи витрат (трудові ресурси, матеріали та інфраструктура) та основні статті витрат (звичайні палати, операційні та радіологія). Кожен медичний заклад може порівняти власну структуру видатків із середніми

національними показниками за умови дотримання ним стандартної методики розрахунку видатків, яка публікується в інтернеті.

Корисним видом мікрорівневого аналізу, заснованого на діагностично-споріднених групах та здатного допомогти у виявленні причин високих витрат, є розподіл витрат на окремих пацієнтів, що входять до кожної діагностичне пов'язаної групи. Оскільки ці групи об'єднують пацієнтів, витрати на які схожі, то витрати на більшість пацієнтів відповідають нормальному розподілу, і лише для деяких з пацієнтів рівень витрат може виходити за межі стандартних значень.

Загалом будь-яка оцінка ефективності, призначена для медичних установ, може бути відтворена (з необхідними поправками) в інших секторах системи охорони здоров'я. Так, Австралія, Канада та США розповсюдили концепцію класифікації пацієнтів майже на всі сектори охорони здоров'я. В Австралії зокрема було розроблено єдину систему класифікації пацієнтів для всіх видів невідкладної та паліативної, реабілітаційної та довгострокової медична допомога, а також медичної допомоги вдома [8, с. 59]. Концепція класифікації пацієнтів також може застосовуватись для окремих груп населення. У цьому випадку об'єктом аналізу є відповідні соціальні групи або підгрупи населення, які поділяються на різні системні шари, що відрізняються однорідністю з клінічної та економічної точки зору [24, с. 59]. Перевага системи класифікації пацієнтів полягає в тому, що дозволяє виявити нерівномірно високі витрати на лікування пацієнтів з однаковими проблемами або окремих представників діагностичне пов'язаних груп, лікування яких значно перевищує середні показники по групі.

Країни, які мають загальну систему класифікації пацієнтів, наприклад, NordDRGs у країнах Північної Європи, можуть використовувати її для міждержавного порівняння показників ефективності медичних установ. (ОЕСР та Євростат також розробили методику для порівняння вартості результатів медичних установ різних країн, керуючись майже таким самим підходом, як і той, що використовувався для порівняння вартості діагностичне пов'язаних груп у рамках проєкту NordDRG [24, с. 72].

З наведеного аналізу видно, що особливий інтерес для оцінки ефективності охорони здоров'я представляє визначення важливості не тільки фактору надавачів медичних послуг, але також того фактору, як індивідуальні відмінності пацієнтів. Методологічний підхід, спрямований на розв'язання цього завдання передбачає використання стандартних даних із реєстрів. Основна ідея полягає в тому, що використання докладних даних з реєстрів дозволить більш ефективно відбивати варіації, зумовлені особливостями пацієнтів, а значить точніше вимірювати коливання показників охорони здоров'я. Це завдання виконується за

рахунок детального відображення інформації про пацієнтів та відстеження протоколів лікування конкретних пацієнтів як протягом певного періоду часу, так і в міру переходу пацієнтів від одного постачальника медичних послуг до іншого .

Таблиця 2.15. Середні витрати (євро) на пацієнтів з гострим інфарктом міокарда у низці медичних закладів Німеччини для різних груп діагностично-споріднених груп

ДПГ*	Мед. установа 1	Мед. Установа 2	Мед. Установа 3	Мед. Установа 4	Мед. Установа 5	Мед. Установа 6	Мед. Установа 7	Середнє
F24B	4835		9192	4166	6446			6348
	(33)		(38)	(26)	(31)			(143)
F24C	3346	4216	5253	3420	4713	5025	3897	3897
	(76)	(112)	(226)	(66)	(36)	(44)	(222)	(782)
F41A					4882			4350
F41B	1811	3333	2155	1924	2892	2735	1602	2372
F52A	4200	4942	5692	3622	5070			(326)
F52B	3127	3510	3368	2428	3753	4649	2952	3304
	(159)	(293)	(175)	(106)	(108)	(84)	(319)	(1244)
F60A	3060	3505		2173	4437	3744		3396
	(46)	(25)		(42)	(55)	(42)		(218)
F60B	1705	1792		1166	2117	2346	2178	1993
	(43)	(49)		(31)	(27)	(126)	(26)	(314)
Середнє	3159	3862	4884	3039	4328	3667	3313	3581
	(526)	(628)	(532)	(425)	(437)	(419)	(682)	(3560)

Примітки. * ДПГ – діагностичною пов’язані групи; осередки, в яких повинні бути вказані середні витрати на менш ніж 20 пацієнтів, залишилися порожніми [24, с. 30]. У дужках вказано кількість пацієнтів.

Джерело: Jonathan Cylus, Irene Papanicolas, Peter C. Smith. *Health system efficiency. How to make measurement matter for policy and management.*, 2016. p. 30. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/326305/9789289050418-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Сучасні системи управління ефективністю у галузі охорони здоров’я прагнуть пов’язати економічні і клінічні показники шляхом підвищення якості інформації про витрати. Тільки коли ресурси та групи витрат визначені з достатнім рівнем деталізації, можна реалізувати підхід, що базується на обліку витрат за видами діяльності. Наголос пов’язаний з

тим, що інформація про витрати відіграє найважливішу роль у широкому колі практик, орієнтованих на підвищення ефективності, є особливо актуальним в ситуаціях, коли попит на послуги охорони здоров'я, ймовірно, зростатиме, а скорочення витрат проблематично [24, с. 91–92, 107, 125, 205, 223–226, 232].

Аналітична рамкова концепція кількісної оцінки ефективності охорони здоров'я характеризує ефективність медичної лікувальної системи. Все більше систем охорони здоров'я різних країн починає застосовувати цю концепцію, в основу якої покладено методологію діагностично-споріднених груп для класифікації пацієнтів та оцінки ефективності медичної діяльності. В Україні з 2020 року спеціалізовані заклади охорони здоров'я перейшли на модель фінансування за системою діагностично-споріднених груп, яка схожа на австралійську⁹¹ (див. додаток 4). Однак в українських умовах відсутності показники щодо фактичних витрат пролікованих хворих в розрізі стаціонарних відділень. Тому при розрахунках здійснено припущення, що вартість ліжка – дня за всіма діагнозами є однаковою. Такий підхід дозволяє говорити про те, що в Україні запроваджено первинну (спрощену) схему моделі діагностично-споріднених груп.

Сучасна повномасштабна модель фінансування системи охорони здоров'я передбачена для чітких зрозумілих гарантій держави щодо надання медичної допомоги населенню. Однак для того, щоб вона стала придатною для кількісної оцінки ефективності медичної галузі, необхідно вирішити ряд питань, що сприятимуть введення у дію аналітичної рамкової концепції. Для цього необхідно чітко окреслити межі будь-якого аналізу всім порівнюваних суб'єктів. При окресленні цих меж важливо дотримуватись двох ключових умов. По-перше, межі мають бути проведені таким чином, щоб порівнювані суб'єкти були максимально схожими. По-друге, проведені кордони мають відповідати суб'єктам, які спроможні відповідати за прояв ефективності.

Система класифікації пацієнтів має не тільки переваги але і недоліки. Методологія діагностично-споріднених групи враховує лише обмежений набір чинників, які впливають на вартість медичної допомоги. В групах пацієнтів можуть виявлятися складніші клінічні випадки, в результаті чого медичні заклади – постачальники послуг мають нести підвищені витрати. Усунути цей недолік в системі

⁹¹ Про схвалення концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я. Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text>

класифікації пацієнтів, як свідчать міжнародний досвід, здійснюється за допомогою популяційних видів аналізу.

Серед технологій, які безпосередньо впливають на кількісну оцінку ефективності охорони здоров'я, є визначення вартості ресурсів, що витрачаються у ході лікування пацієнтів. Сьогодні у всьому світі інформація про витрати лягає в основу рішень про облік ресурсів та управління ефективністю. Керувати витратами на рівні пацієнта в Україні як і в інших країнах обмежені: 58 % фіксованих і непрямих витрат не залежать від методів управління закладом. У зв'язку з цим проблемним завданням для України є створення нормативної бази, що прямо впливатиме на визначення обліку витрат, включаючи об'єкти обліку витрат та метод калькуляції витрат.

Для усунення коливання показників ефективності охорони здоров'я, які залежать від індивідуальних медичних відмінностей пацієнтів, необхідно мати банк стандартних даних або реєстр пацієнтів. Реєстр має бути інформаційною системою мікрорівня, яка містить дані про лікування пацієнтів, які мають певне захворюванням. Не думку спеціалістів, реєстри дозволять отримати вичерпне уявлення про протоколи лікування конкретного пацієнта в рамках усієї системи охорони здоров'я.

Методологія простої рамкової аналітичної концепції підвищення ефективності охорони здоров'я, хоча і пов'язана з певними труднощами, дає можливість більш повноцінному тлумаченню показників оцінки діяльності медичних закладів.

Список використаних джерел та літератури

1. Лібанова Е., Романюк С. Концептуалізація полісуб'єктного управління в соціальних відносинах. *Демографія та соціальна економіка*. 2023. № 3 (53). С. 33-54. <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.033>
2. Охріменко А.Г. Мультисуб'єктність управління національною туристичною системою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 14, ч. 2. 2017. С. 48-52. URL: <http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/index.php/14-2017> (дата звернення: 31.03.2025)
3. Лібанова Е., Макарова О., Черенько Л., Ткаченко Л., Палій О. Соціальний захист та соціальне включення в Україні. Контрактор: Український Центр соціальних реформ. 2009. С. 9. URL: <http://www.ucsr.kiev.ua/> (дата звернення: 26.03.2025)
4. Сидор І.П. Бюджетне забезпечення соціального захисту населення: теоретичні аспекти та вітчизняна практика. *Ефективна економіка*. № 9. 2015. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/handle/316497/11112> (дата звернення: 21.02.2025)

5. Рошканюк В.М. Категорія «соціальний захист» в праві соціального забезпечення України. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/12977?mode=full> (дата звернення: 17.02.2025)
6. Rosanvallon P. La Crise de l'État-providence. Paris: Editions du Seuil, 1981. 183 p. URL: <https://www.erudit.org/fr/revues/po/1983-n3-po2529/040426ar.pdf> (дата звернення: 22.08.2025)
7. Rosanvallon Pierre. The New Social Question: Rethinking the Welfare State. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1zm2v14>; La crise de l'État-providence, Paris, Seuil, Éditions du Seuil, 1981. 183 p. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000047333> (дата звернення: 05.04.2025).
8. Копетюк В. Нормативно-правові аспекти визначення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення». *Історико-правовий часопис*. 2019. № 1 (13). С. 64-69.
9. Складання соціального бюджету в Україні. Київ, 1998. 91 с. URL: <https://www.ilo.org/uk> (дата звернення: 22.02.2025).
10. Kelleher C.A., Yackee S.W. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *The Public Studies Journal*. 2004. Vol. 32, no. 2. P. 253-270. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2004.00064.x>
11. Robert Longley. Welfare Reform in the United States. 5. 07. 2022. URL: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425> (дата звернення: 07.03.2025).
12. Аврамова О.Е. Виселення з житла. Проблеми цивільного права та процесу. Харків, 2019. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/24_05_2019/pdf/31.pdf (дата звернення: 24.12.2024).
13. Більовський О.А. Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 60 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-09/Derg_polituka.indd_new-e797c.pdf (дата звернення: 22.02.2025).
14. Аліксієчук О.В. Оцінювання ефективності регіональної соціальної політики: теоретико-методологічні моделі. Актуальні проблеми політики. Вип. 66. 2020 (дата звернення: 02.03.2025).
15. Іванчов П.В. Проблеми реформування системі охорони здоров'я в Україні: інституційний аспект. Актуальні проблеми економіки, № 6 (228). 2020. URL: https://eco-science.net/wp-content/uploads/2021/08/6.20_note_ukr_Ivanchov-P.V..pdf (дата звернення: 05.02.2025).
16. Гочарук Г. Про ефективність системи охорони здоров'я України. URL: <http://www.sci-notes.mgu.od.ua/archive/v26/12.pdf> (дата звернення: 02.08.2024).
17. Універсальне охоплення послугами охорони здоров'я. Аналітична довідка ООН. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-12/UN%20Policy%20Paper%20on%20UHC_final%20UKR.pdf (дата звернення: 06.05.2025).
18. Утюж І.Г., Мегрішвілі М.О. Етичні проблеми в медицині. Навчальний посібник. Запоріжжя. 2021. 140 с. URL: <https://salolii.com/22cb49c> (дата звернення: 08.05.2025).
19. Лопушняк Г.С., Лободіна З.М. Фінансова політика інвестиційно інноваційного розвитку охорони здоров'я. Формування ринкових

20. відносин в Україні. № 11 (162). 2014 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2014_11_12 (дата звернення: 06.05.2025).
21. Шевченко М.В. Система діагностично-споріднених груп перспективи впровадження в Україні. Вісник проблем біології і медицини. 2015. Вип.2, Т. 1(118). URL: <https://vpbm.com.ua/upload/2015-2-1/64.pdf> (дата звернення: 20.04.2025).
22. Гурьянова Л., Яценко Р. Моделювання соціально-економічної ефективності системи охорони здоров'я. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/27669/1/%D0%93%D1%83%D1%80%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%203.pdf> (дата звернення: 28.07.2025).
23. Холлінгсворт Брюс. 5. Ефективність системи охорони здоров'я: вимірювання та політика. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK436889/> (дата звернення: 02.08.2025).
24. Cylus J., Papanicolas I., Smith Peter C. Health system efficiency. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28783269/> (дата звернення: 28.07.2025).
25. Cylus J., Papanicolas I., Smith Peter C. Health system efficiency. How to make measurement matter for policy and management. 2016. 266 p. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/326305/9789289050418-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 30.07.2025).

РОЗДІЛ 3. СТАТИСТИЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ

Позиція А. Сена та інших авторів, які досліджували категорію справедливості, конструктивно впливає на процес соціальної трансформації суспільства. У центрі економічного розвитку знаходиться індивідум. У ході швидких змін, що відбуваються у світі, проблема справедливості пов'язана з можливостями вибору особою цілей та способу життя, структури та форм задоволення споживчих потреб [1].

Дослідження зазначеної проблематики акцентує увагу на пошуку рішень у межах нової наукової галузі – соціодинаміки. Соціодинамічний підхід вважається плідним щодо питань поведінки людини за нестабільних умов її життєдіяльності. Це є основною причиною актуалізації методології соціодинаміки та пояснюється особливостями сучасного суспільства, коли відбуваються інтенсивні зміни в соціогуманітарному середовищі та паралельно у суб'єктивних уявленнях людей та мотивах їхньої поведінки. Неоднозначність типів людської поведінки, що залежить від конкретної ситуації, впливає і на саме суспільство. Соціодинаміка спирається на методологію синергетики. Виходячи з цього, теорію соціодинаміки розглядають як теорію дисипативних структур (неврівноважених відкритих систем). У таких системах, зокрема суспільних, процес самоорганізації відбувається швидше за наявності в них зовнішніх та внутрішніх факторів. Завдяки обліку зовнішніх факторів та внутрішньої взаємодії створюються умови для нової самоорганізації динаміки суспільства.

Основу соціодинаміки створює загальна стратегія математичного моделювання динамічних процесів у соціальних системах. Дослідження гуманітарних, демографічних та політичних феноменів за допомогою математичних моделей є більш складним завданням порівняно з фізичними, хімічними та біологічними процесами, що зазначає низку дослідників нелінійних детермінованих динамічних систем. З одного боку, у гуманітарних дисциплінах, де предмет та професійні методи спрямовані на дослідження соціальних явищ, склалася відповідна методологія, яка спирається переважно на якісні категорії. Спроби надати їм кількісні характеристики не реалізуються чи вимагають великої кількості інформації, які також у повному обсязі забезпечити неможливо. Усе це призводить до того, такі феномени характеризуються високим рівнем невизначеності. Відсутність у гуманітарній сфері надійних методів оцінки вимагає від соціодинамічних моделей бути адекватними цим особливостям.

Питання соціальної справедливості у теоретичному контексті соціодинаміки одні із складних. Справедливість отримує завершальний прояв через систему цінностей, природа яких пов'язана з людськими потребами, що у сфері почуттів, свідомості людини та підсвідомості, що у сфері фізіологічних змін, соціальних орієнтирів. Загалом вона мотивує індивідуальну поведінку, форма і динаміка якої важко піддається формалізації. Певне подолання невизначеності у такій складній сфері як справедливість можливо застосуванням методології м'якого моделювання, що дає можливість робити висновки загального характеру без знання точного виду функцій. Отримані результати, хоча і мають обмежене значення, проте використовуються для визначення якісних ефектів, нових тенденцій та концептуальних положень. Цей підхід можна застосовувати для оцінки соціальної ситуації з точки зору критерію справедливості та визначення вектору її розвитку.

Одна з моделей, яка пропонується в літературі і дає змогу визначити задоволеність потреб населення, має наступну формулу ⁹²:

$$U = 1.585^{-u} \quad (3.1),$$

де U – задоволеність потреб.

Використання цієї моделі (3.1) випробувано на статистичних матеріалах Державної служби статистики України 2020 року. Співвідношення теоретичної та фактичних ліній споживання показало, по-перше, надмірний рівень соціальної нерівності між різними верствами населення. По-друге, наближення різних категорій домогосподарств до життєвих цінностей, що забезпечують справедливий соціогуманітарний розвиток. У сьогоденних умовах використання цієї моделі утруднено, оскільки не здійснюється вибіркове дослідження самооцінки домогосподарствами України рівня своїх доходів, інформація якого стає основою для формульних розрахунків. Крім того, оцінка справедливості шляхом кількісного порівняння потреб домогосподарств є нелінійним процесом, зумовленим безліччю факторів та зв'язків. Очевидно, що застосування даного виду вербального аналізу як методу визначення параметрів наближення фактичних трендів до нормативних значень, які відіграють роль атрактора, до якого прагне система потреб, проблематично.

Соціогуманітарний підхід дає додаткову можливість прогнозувати соціально-економічні процеси, знаходити умови, що дають змогу

⁹² Економічна поведінка людей ініціюється незадоволеністю, тобто почуттям, протилежним задоволеності. Основу ступеня підібрано таким чином, щоб незадоволеність змінювалося від 1 до 0,01 при зміні задоволеності від 0 до 10 балів.

уникнути небажаних сценаріїв розвитку системи соціально-економічних відносин, зокрема у сфері розподілу доходів та споживання та досягти прийнятних структурних пропорцій у добробуті населення [2, част. 1, 1.3, с. 33].

В основі соціодинамічного підходу лежить метод виділення невеликої кількості змінних складної системи, до яких пристосовуються в процесі розвитку інші параметри (т. зв. параметри порядку). Це значно полегшує систему і дає можливість моделювати складні системи, що залежать від великої кількості параметрів. Основною метою соціодинаміки є отримання з урахуванням деяких загальних принципів динамічних рівнянь цих параметрів. Визначення цих принципів подібне до їх визначення в синергетиці. Проте між соціодинамікою та синергетикою є різниця. Для соціальних систем, є об'єктом дослідження соціодинаміки, немає рівняння руху на мікрорівні, тобто лише на рівні індивіда. Фактично в соціодинаміці існує альтернативний метод, що не має мікрорівнів, проте враховує рішення та мотиви індивідів і формує динамічні рівняння для релевантних макрозмінних, тобто параметрів порядку соціальних систем.

Альтернативний підхід повинен використовувати загальні мотивації та стандарти поведінки, властиві членам соціальних систем і які можна трактувати у соціальних чи соціологічних термінах.

Таким чином, формалізація соціодинамічних процесів знаходиться поза динамічними рівняннями для індивідуального процесу рішень. Враховуються лише тенденції впливу соціальних макрозмінних на прийняття рішень індивідуумами. Однак ціна, як зазначає В. Вайдліх, за нехтування індивідуальними рисами поведінки має бути компенсована: процес прийняття індивідуальних рішень має розглядатися з ймовірнісної точки зору [2, част. 1, 1.3, с. 33]. На практиці виокремлення параметрів порядку залишається складним і можливе для обмеженого кола завдань. Є проблеми щодо вимірювання параметрів порядку, визначення факторних взаємозв'язків, застосування аксіом.

Дані для соціодинамічних рівнянь одержують із опитувань, тестування, аналізу непрямої статистичної інформації. У разі відсутності позитивної статистики застосовують динамічні системи з орієнтацією на аналогову поведінкову реакцію населення.

Окремим напрямом соціодинаміки є моделювання з урахуванням кількісних методів. Використовується інформація демографії, охорони здоров'я, освіти, культури та інших. Загальний кількісний підхід до аналізу динамічних процесів у соціальних системах розвивається з урахуванням понять простору відносин, і простору соціоконфігурацій і ситуацій. Методологія дослідження базується на імовірнісній концепції: динаміка макрозмінних виходить з використанням імовірнісного

феноменологічного уявлення про мікросвіт. Найчастіше динамічні системи аналізують з допомогою диференціальних рівнянь чи їх системи.

Оскільки статистичні дані завжди дискретні і належать до конкретних одиниць часу, для моделювання воліють застосовувати апарат різницевих рівнянь. Більшість моделей соціодинаміки існує як у безперервному, так і в дискретному варіантах, які дають аналогічні результати.

Методологія соціодинаміки дає можливість глибше бачити людську поведінку, еволюційні закономірності, що виступають на поверхні як випадкові та ситуативні кроки, та уникнути логічно неспроможних пояснень соціальних проблем. Проте базисні принципи соціодинаміки, з погляду, є достатніми для аналізу поведінкової мотивації індивідуумів. Необхідна загальніша методологія, що дає можливість визначити поведінкову рівновагу людей і забезпечити її реалізацію.

Сучасний стан соціальних питань вимагає вивчати поведінку індивідуумів у контексті соціальної справедливості, позбавлення її негативних наслідків дає змогу зменшити дестабілізуючу людську діяльність. Теоретично це можна обґрунтувати у межах еволюційної економіки. Сучасний стан соціальних питань вимагає вивчати поведінку індивідуумів у контексті соціальної справедливості, позбавлення її негативних наслідків дає змогу зменшити дестабілізуючу людську діяльність. Теоретично це можна обґрунтувати у межах еволюційної економіки.

Справедливість є не лише соціальною, а й моральною проблемою. Тому у політичний дискурс доцільно запровадити терміни, які відображатимуть її якісні аспекти, а саме: «загальні інтереси», «суспільне благо», «об'єднана доля». Цей імператив соціальної відповідальності сприятиме оновленню етичних координат для бізнес-структур та утвердженню цінностей рівності та справедливості в інтересах сталого людського розвитку.

Вищенаведене дозволяє визначити соціально-економічний зміст справедливості за двома критеріальними ознаками: характером прояву та морально-етичними принципами, або етичною поведінкою. У першому випадку справедливість поділяється на комунікативну та дистрибутивну, у другому – індивідуалістично-ціннісну та корпоративно-відповідальну. Для досягнення загальнонаціональних цілей сталого розвитку та врахування інтересів кожної людини пріоритетне значення має дистрибутивна та корпоративно-відповідальна справедливість. Зміст справедливості визначає її як етичне та соціально-політичне поняття. Отже, проблема справедливості як соціальна, а й моральна. Вибір на користь такого трактування продиктований особливостями досліджуваної позиції, відповідно до якої необхідність соціально-

етичного ракурсу виникає під час обговорення парадигматичних установок, здатних працювати у нормативному полі соціальної економіки.

Таким чином, проблема справедливості розглядається у широкому контексті і може бути осмислена не лише через призму соціальної практики, а й політичної етики, пріоритетом якої є гуманітарне ставлення до розвитку людини. Контекст цього висновку важливий тим, що розвиває інший у порівнянні з ліберальною точкою зору погляд на справедливість, пов'язаний з ціннісними орієнтирами рівності у світогляді працівників, роботодавців і всього населення. У зв'язку з цим справедливість правомірно розглядати як категорію морально-правової та соціально-політичної свідомості. У суспільстві необхідно сформулювати стійке уявлення про те, що існують питання вище за інтереси окремих осіб, бізнесових груп і корпорацій. На ментальному рівні має бути виховано почуття приналежності до загальної соціальної спільності, свідомої готовності до перерозподілу своїх переваг на користь тих, хто її потребує. Для того, щоб досягти сталого людського розвитку, необхідно, зменшуючи соціальну диференціацію суспільства, долати байдужість олігархічних та корпоративних структур до бідних верств населення.

Сучасний етап стратегії досягнення соціальної справедливості має характеризуватись новими сценаріями дій держави у цьому напрямі. Фактично це означає поступовий перехід від захисту населення від масової бідності до забезпечення матеріального достатку та вищої якості життя. Це завдання пов'язане з пошуком такої моделі зростання, яка б забезпечувала широкі можливості розвитку та соціальну справедливість. У цьому контексті українське суспільство є складним об'єктом для дослідження. Порівняно з більшістю розвинених країн Україна має особливості, які суттєво ускладнюють оцінку соціально-економічних змін та розробку напрямків сталого людського розвитку.

Разом з тим, незважаючи на хаотичність соціальних взаємин, соціальну справедливість необхідно оцінити як одну з якісних ознак суспільства. Однак, за специфікою, категорію справедливості неможливо вдосконалювати в ізольованому режимі. Рівність та справедливість можуть підвищуватися у взаємодії з політичними, правовими, соціальними та економічними процесами, механізмами подолання соціальної нерівності та узгодженням суспільних інтересів.

Статистична оцінка нерівності домогосподарств, що застосовується нині (медіанний показник бідності, індекси Джині, Аتكінсона), прагматична у своїй основі. Вона містить у собі спробу використання потенціалу соціальних ліфтів для забезпечення соціальної нерівності. З погляду соціально-економічні цілі сталого розвитку для вирішення накопичених проблем недостатньо наповнювати бюджетними ресурсами

соціальні стандарти. Потрібно звертатися до моральних норм, належну увагу приділяти явищам, які викликають соціальне роздратування.

З погляду соціально-економічних цілей сталого розвитку для вирішення накопичених проблем недостатньо наповнювати бюджетними ресурсами соціальні стандарти. Потрібно звертатися до моральних норм, належну увагу приділяти явищам, які викликають соціальне роздратування.

Аналіз наукових праць з соціальних питань та місця справедливості у суспільних відносинах свідчить, що фахівці практично не торкаються показників оцінки справедливості. Складність причинно-наслідкового зв'язку між справедливістю та стійкістю економіки зумовлена переважно їх суб'єктивним характером. Для розуміння того, що відбувається з рівністю можливостей і доступу населення до соціально важливих благ, передбачається використовувати багатовимірний підхід, що спирається на вивчення соціальних параметрів цієї проблеми. Його перевага полягає у вираховуванні ролі людського фактору як детермінанти удосконалення соціальних інститутів та їх впливу на процеси сталого розвитку. Пропозиція щодо вимірювання рівності спрямована на оцінку соціального благополуччя, якості життя, зниження рівня соціальної напруженості та поляризації інтересів соціальних груп. Вимірювання соціальної справедливості може здійснюватися за методом опитування щодо рівня задоволення потреб населення, яке перебуває у різних соціально-територіальних спільнотах. Такий підхід у практичному плані дозволяє озброїти дослідників інформацією щодо стану суспільного усвідомлення рівня справедливості та необхідності ухвалення управлінських рішень. Проте суто опитувальний метод не дозволяє прогнозувати рівень соціальної справедливості, отже, оперативно реагувати на регулювання її рівня. У зв'язку з цим необхідно доповнити розрахунки, що пропонується, додатковим інструментом дослідження. Зокрема, використати статистичні дані, що дозволяють диференціювати соціальну справедливість за рівнями прояву від помірної до критичної. На цій підставі можна побудувати порядкові шкали потреб за рівнянням, значимістю та ступенем їх задоволеності з подальшою інтерпретацією під кутом зору реалізації стратегії сталого розвитку.

Пропонований підхід до аналізу соціальної справедливості дозволяє уникнути недоліків, властивих ізольованими один від одного опитувальними чи статистичними методам оцінки. За основні якісні фактори оцінки справедливості слід брати такі, які потім можливо оцінити статистичними показниками і на підставі цього розробити прогностичну модель значень соціальної справедливості з урахуванням її регіональної специфіки. Узагальнюючи існуючі у науковій літературі підходи до вимірювання якісних соціальних процесів, наводиться метод

оцінки справедливості, що має декілька етапів. Для збору емпіричних даних використовується два інструменти: шкала важливості, призначення якої полягає у виявленні ступеня значущості для респондентів кожного з факторів, що значно впливають на соціальну справедливість у досліджуваному регіоні, та шкала незадоволеності, призначена для визначення рівня незадоволеності респондентів за станом справ у регіоні. В обох випадках порядкові шкали мають встановлені межі.

Шкала важливості визначає «вагу» факторів у підсумковому значенні показника соціальної справедливості, яке відбувається шляхом виявлення ступеня значущості для респондентів кожного з індикаторів. При анкетуванні доцільно використовувати порядкову шкалу з інтервалом значень від 1 до 6: а) не має значення; б) практично не важливо; в) швидше не важливо, ніж важливо; г) швидше важливо, ніж важливо; д) важливо; е) дуже важливо.

Шкала незадоволеності визначає рівень незадоволеності респондентів за запропонованими параметрами та є основою для оцінювання показників, що характеризують рівень соціальної справедливості: а) повністю задоволений; б) практично задоволений; в) швидше задоволений, ніж незадоволений; г) скоріше незадоволений, ніж задоволений; д) практично не задоволений; е) повністю не задоволений.

З метою використання отриманих даних у математичних формулах для розрахунку показників соціальної справедливості та побудови прогнозів вони нормуються на інтервал (0; 1).

Для шкали важливості значення відповідей респондентів відображаються на нормований інтервал (0; 1) у такий спосіб:

$$B_{ij} = \frac{\chi_{ij} - \chi_{\min}}{\chi_{\max} - \chi_{\min}}, \quad (3.2)$$

де B_{ij} – показник важливості i -го параметра для j -го респондента;

Для шкали незадоволеності значення відповідей респондентів розраховуються так:

$$X_{ij} = \frac{\chi_{\max} - \chi_{ij}}{\chi_{\max} - \chi_{\min}}, \quad (3.3)$$

де X_{ij} – показник незадоволеності i -им параметром j -го респондента.

В результаті шкала важливості, що відображає показники ступеня важливості факторів (і відповідні значення відповідей респондентів), має вигляд:

Неважливо		Дуже важливо
1	2.....3.....4.....5.....6	
0,0	 0,2 0,4 0,6 0,8 1,0	

Шкала незадоволеності, що відображає показники рівнів незадоволеності респондентів факторів, має вигляд:

Шкала невдоволеності, що відображає показники рівнів невдоволеності респондентів факторів, має вигляд:

Цілком незадоволений Повністю задоволений

1.....2.....3.....4.....5.....6

1.....0,8.....0,6.....0,4.....0,2.....0,0

Надалі використано нормовані значення, які передбачають таке.

1. Розрахунок показників, що характеризують соціальну справедливість, ґрунтується на індивідуальних показниках соціальної справедливості респондентів (ІПСС_j) у регіоні у чинний період його розвитку. Основу розрахунків складає величина шкали (Y_{ij}), що характеризує рівень незадоволеності j -го респондента оцінюваним i -им параметром і одночасно враховує міру його важливості (індивідуальний показник незадоволеності респондента відповідним фактором).

2. Розрахунок значення показника, що відображає рівень соціальної справедливості у досліджуваному соціумі, тобто індекс соціальної справедливості (ІДС).

Такий спосіб розрахунку дозволяє отримувати показник соціальної справедливості у різних соціальних групах (ІССг) (наприклад, за етнічними, конфесійними ознаками, за заняттями, за місцем проживання та ін.). З цією метою показники опитувань групуються за досліджуваними соціальними групами. Таке групування обумовлено тим, що вибірка цілеспрямована.

Ранжування досліджуваних соціальних груп по ІССг дозволяє визначити ті з них, у яких накопичується потенціал соціальної несправедливості, що дає можливість органам влади та управління оптимізувати діяльність, стимулюючи групи до подолання відставання як життя, сприяючи соціальній справедливості, стабільному розвитку регіонів.

3. Значний момент у запропонованій методиці – розрахунок показника соціальної справедливості за кожним окремим чинником. Таким показником є величина, що характеризує ступінь незадоволеності респондентів індикатором, що оцінюється, і одночасно враховує міру його важливості – факторний показник (ФП_j).

Ранжування факторних показників дозволяє виявляти фактори ризику – показники, рівень незадоволеності якими з урахуванням ступеня їх важливості у регіоні «високий». Це дає можливість передбачити причини незадоволеності населення регіону та можливі акції протесту. Індикатори – необхідний чинник підтримки цілісності соціальної системи.

4. Запропонований спосіб розрахунку дає можливість розрахувати факторні показники в окремих соціальних групах (ФПіГ).

$$\Phi\Pi_{iA} = \frac{1}{k} \sum_{j=1}^k Y_{ij}, \quad (3.4)$$

де k – кількість респондентів до соціальної групи, що досліджується.

Аналіз ФПіГ дозволяє виділити соціально-економічні та суспільно-політичні індикатори життя, які найбільше вплинуть на незадоволеність окремих соціальних груп регіону станом соціальної справедливості. Така детальна інформація важлива для пошуку конструктивного способу вирішення проблем сталого розвитку в регіоні, вона сприяє запобіганню дезорганізації соціально-економічної системи, безвладдя та нестабільності, матеріальним та моральним втратам.

Для інтерпретації розрахункових показників соціальної справедливості створено шкалу, що дозволяє встановлювати відповідність між кількісними та якісними характеристиками її розвитку, а значить формами прояву з метою недопущення дестабілізації. Шкала створюється шляхом розрахунку меж зміни індексу соціальної справедливості, а також рівнів соціальної справедливості, встановлених у цих межах і відображають значення індексу соціальної справедливості, які в них потрапляють. Розрахунок меж областей (рівень соціальної справедливості) проводиться оперуванням нормованими числовими значеннями показників важливості та незадоволеності відповідно до схеми розвитку соціальної справедливості.

Розрахунки меж областей та їх підрівнів для інтерпретації значень ФПі проводяться подібно до розрахунків для інтерпретації всіх відповідних величин на m (кількість факторів, що визначають соціальну справедливість у регіоні).

Загальний вид шкали для інтерпретації факторних показників може бути поданий у такому вигляді (табл. 3.1). Валідність шкал для інтерпретації ІДС та ФПі обумовлена їх відповідністю показникам шкал важливості та задоволеності. Загальний вид шкали для інтерпретації факторних показників представлено табл. 3.2.

Таблиця 3.1. Шкала для інтерпретації показників соціальної напруги для першого етапу

Латентна стадія	Навчальна (диффузна) стадія	Стадія навної соціальної напруги	Стадія соціального конфлікту
Фоновий рівень 0,1	Підвищений рівень 0,1–0,4	Високий рівень 0,4–0,7	Критичний рівень 0,7–1

Таблиця 3.2 Шкала для інтерпретації факторних показників (ФПі) соціальної напруги

Латентна стадія	Навчальна (диффузна) стадія	Стадія наявності соціальної напруги	Стадія соціального конфлікту
Фоновий рівень <0,36	Підвищений рівень 0,36–0,64	Високий рівень 0,64–8	Критичний рівень 0,8–1

Складність явища, що розглядається, передбачає для його прогнозування використання комбінованих методів. Якщо на етапі виявлення факторів, що детермінують соціальну справедливість, та розрахунку індексу соціальної справедливості використовуються методи соціологічних опитувань, то на етапі побудови прогнозу необхідне їхнє доповнення статистичними методами, спрямованими на з'ясування внутрішніх взаємозв'язків між факторами, що визначають соціальну справедливість, виділення їхньої мінімальної кількості, побудова багатовимірних функцій зв'язку факторів, що описують соціальну справедливість з достатнім ступенем точності. Йдеться багатфакторному прогнозуванні, коли розглядаються рівняння регресії (тренди), залежні явно як від часу, а й інших чинників. У зв'язку з цим найефективніший для прогнозування соціальної справедливості метод можливого регресивного аналізу, спрямованого переважно вирішення завдань системного аналізу багатовимірних стохастичних об'єктів прогнозування.

Для побудови прогнозу рівня соціальної справедливості області з пріоритетних факторів, що формують соціальну справедливість, можна виділити вісім некорельованих факторів: «незадоволеність діяльністю урядових структур», «рівень довіри до місцевої влади», «купівельна спроможність», «рівень злочинності», «забезпеченість житлом», «рівень безробіття», «доступність вищої освіти», «доступність медичної допомоги».

Встановлена форма залежності рівня індексу соціальної справедливості (ІСС) від факторів, що детермінують, має вигляд множинної регресії:

$$ІСС = \alpha_1\chi_1 + \alpha_2\chi_2 + \alpha_3\chi_3 + \alpha_4\chi_4 + \alpha_5\chi_5 + \alpha_6\chi_6 + \alpha_7\chi_7 + \alpha_8\chi_8 + \alpha_0, \quad (3.5)$$

де χ_1 – «незадоволеність діяльністю урядових структур», χ_2 – «рівень довіри до місцевої влади», χ_3 – «купівельна спроможність», χ_4 – «рівень корупційності», χ_5 – «забезпеченість житлом», χ_6 – «рівень безробіття»; χ_7 – «доступність вищої освіти», χ_8 – «доступність медичної допомоги».

Коефіцієнт множинної кореляції показує, наскільки обрані чинники, здатні визначити показник соціальної справедливості.

Список використаних джерел та літератури

1. Sen Amartya. The Idea of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009, 468 pp. URL: https://www.jsscacs.edu.in/sites/default/files/Files/The_idea_of_justice_Amartya_Sen.pdf (дата звернення: 22.08.2025).
2. Wolfgang Weidlich. Sociodynamics, A Systematic Approach to Mathematical Modelling in the Social Sciences. Dover Publication, INC, Miniola, New York part 1, 1.3 p. 33. 2002. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=WX71DAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=en#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 23.08.2025).

ПІСЛЯМОВА

Транзитивний стан є відмінною особливістю сучасного суспільства, що виразно проявляється у соціально-економічній, політичній, гуманітарній сферах. Перехідний етап набуває за сутністю та формально постмодерністський характер. У результаті дослідження виявлено макроекономічні, інституціональні та соціальні деформації сучасної економіки, пов'язані з емансипацією господарства від етичних обмежень. Постмодерністський стан свідчить, що громадська система переходить на якісно новий рівень свого розвитку. Раніше діюча сукупність соціальних цінностей поступається новим імперативам, які послаблюють антропологічний комунікаційний порядок взаємного спілкування та економічних відносин, що не може належною мірою забезпечувати стабільність і впорядкованість існуючих соціальних зв'язків.

Прагнення подолати логіку постмодернізму активізує аксіологічний пошук нових соціальних запитів. Основоположний принцип, яким слідує теорія, пов'язаний зі справедливістю. До останнього часу переважна більшість концепцій відомих дослідників проблем справедливості виходили з трансцендентального підходу до аналізу цієї категорії. Трансцендентальний інституціоналізм націлений на пошук якогось абстрактного поняття справедливості та критерію досягнення свободи і відповідно дуже узагальненого підходу до визначення цілей розподілу ресурсів. У даний час через кризу існуючих моделей справедливості з багатьох причин відбувається переосмислення старих та апробація нових варіантів побудови справедливих моделей справедливості.

У запропонованому підході принципи справедливості визначаються насамперед не абстрактно, а через конкретизацію життя і свободи людей, де інститути повинні відігравати важливу, але допоміжну інструментальну роль у встановленні справедливості.

У монографії відстоюється точка зору, що істотну користь у справі укріплення справедливості може принести застосування порівняльного методу, який значно ширший ніж теоретичний апарат суспільного договору, який має певні обмеження. Використовуючи концептуальні напрацювання А. Сена, обґрунтовується перехід від трансцендентальної теорії до дистрибутивної справедливості.

Справедливість трактується як моральна категорія, що динамічно охоплює всі суспільні дії. Справедливість не тотожна рівності, хоча їх часто поєднують особливо в економічному контексті. Вимогою справедливості є, по-перше, однакове застосування економічних правил і стандартів до осіб, які знаходяться у диференційованих умовах життєдіяльності і в різних ситуаціях. По-друге, пошук альтернатив

суспільно-господарському прядку етичних обмежень. Критеріями справедливості, які здатні визначити її зміст, можуть бути такими: у термінах благ:

особиста рівність:

- відсутність дискримінації за статевими, віковими, етнічними, територіальними ознаками, забезпечення прав людини;

рівність можливостей:

- гармонізація ринкової стратегії і соціальної політики;
- укріплення прав власності;
- соціальні пріоритети структурної політики (соціальне інвестування) ;
- соціально-стратифікаційна структура суспільства;
- соціальна орієнтація державного регулювання економіки;

рівність результатів:

- сталість джерел доходів і розвиток соціального забезпечення;
- соціальна мобільність;
- соціальна поляризація доходів;
- послаблення соціальної диференціації доходів;
- доступність соціально важливих послуг;

у термінах права:

- соціальні і політичні інститути;
- інституціоналізація соціальних прав.

Питання оцінки соціальної справедливості – одні з найменш визначених. Справедливість отримує позитивний прояв завдяки системі цінностей, природа яких пов'язана з людськими потребами і які знаходяться у сфері почуттів, свідомості та підсвідомості. При тенденції до ескалації соціальної нестійкості порівняння різних шляхів заради досягнення справедливого розвитку стає все більш затребуваним. Етико-економічна модель призначена оцінити соціальний розвиток у відповідності з умовами, які забезпечують вибір, який на думку індивідуумів є прийнятним. Проте існує розбіжність між запропонованим підходом до розуміння стратегії реалізації справедливості та вибором методів, що забезпечує пов'язаність показників соціального вибору. Цьому деякою мірою може сприяти застосування методології м'якого моделювання. У статті використано фрагмент подібного підходу для оцінки розриву у рівні споживання між фактичним і потенційно справедливим споживанням. Проте діапазон точок зору, які можливо використати для аналізу, ранжування та впорядкування справедливості може виявитися дещо ширшим, що робить доступнішим застосування етичної моделі справедливості.

ДОДАТКИ (подані за першоджерелом)

ДОДАТОК 1

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1877 (2009)

«Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час»

Парламентська Асамблея Ради Європи

24 червня 2009 року

1. Парламентська асамблея регулярно висловлює занепокоєння щодо невирішеної ситуації внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розселених у понад 11 із 47 держав-членів Ради Європи. Вона постійно закликає уряди шукати довготривалі рішення для повернення, місцевої інтеграції або інтеграції в інших місцевостях рідних країн переміщених осіб і гарантувати захист їхніх прав відповідно до положень відповідних правових актів Ради Європи та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (тут і надалі - «Керівні принципи ООН»).

2. Асамблея схвалює роботу Комітету міністрів, виконану під час розробки 13 рекомендацій щодо ВПО (Рекомендація Комітету міністрів Rec(2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб), в основі якої – Керівні принципи ООН і яка підкреслює юридичні зобов'язання держав-членів. Однак вона з жалем констатує, що з часу прийняття рекомендації Комітету міністрів, процес пошуку довготривалих рішень знову призупинився, а натомість у Європі загалом поглибилася соціальна ізоляція переміщеного населення.

3. Асамблея й надалі глибоко стурбована тим, що в державах-членах Ради Європи за приблизними оцінками від 2,5 до 2,8 мільйона ВПО досі переміщені. Приблизно 99 % цих переміщених осіб покинули свої домівки ще п'ятнадцять-тридцять п'ять років тому внаслідок конфліктів, що виникли з численних і різноманітних причин. Вона з жалем констатує, що лише близько чверті всіх

ВПО з минулих десятиліть знайшли довготривалі рішення, більшість із них оселилися не в місцях, звідки походять.

4. Асамблея засуджує той факт, що більшість переміщених осіб продовжують жити в нужді, продовжують боротьбу за власні права й соціально ізольовані через зневагу до своїх прав людини або неможливість їх відстояти (зокрема це стосується економічних, соціальних і культурних прав). Багато категорій ВПО особливо вразливі, залежні від держави та потребують адресної допомоги.

Близько 390 000 ВПО в Європі досі живуть у центрах тимчасового розміщення, тимчасових притулках або несанкціонованих поселеннях без гарантій від необґрунтованого виселення й часто без доступу до основних послуг, як-от води, електрики чи каналізації. Збереження

неналежного житла й житлово-побутових умов після стількох років посилює їх соціальну ізоляцію.

5. Асамблея неодноразово спонукала уряди держав-членів Ради Європи впровадити відповідні нормативно-правові бази, передбачені Керівними принципами ООН і Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6. Вона висловлює жаль, о лише кілька держав-членів досягли прогресу в узгодженні законодавства щодо ВПО з положеннями Керівних принципів ООН і рекомендацією Комітету міністрів.

6. Асамблея переконана, що ключ до повного забезпечення в Європі прав людини осіб, переміщених на тривалий термін, полягає в об'єднаних і відновлених зусиллях місцевих, національних і міжнародних суб'єктів із точки зору пошуку політичних рішень затяжних конфліктів, удосконаленої нормативно-правової бази, посиленої волі та потужностей усіх суб'єктів, відповідальних за впровадження таких законодавчих баз.

7. Реальних рішень для ВПО досягти складно, оскільки першопричини переміщення, як-от затяжні конфлікти й етнічний розбрат, не вирішуються. Уряди деяких держав-членів досі належним чином не контролюють всю територію через невирішеність конфліктів. Призупинені переговори щодо

миру або навіть відхилення від наявних механізмів підтримки миру та миротворення, відсутність організованих механізмів примирення й постійна незахищеність обмежують доступ ВПО до своїх прав і перешкоджають їх поверненню.

8. Асамблея зазначає, що за відсутності політичного врегулювання потрібно заохочувати тимчасову чи довготермінову інтеграцію ВПО в поточному місці проживання. Місцева інтеграція, надає переміщеним особам основні (навіть тимчасово) умови вести нормальне життя завдяки рівному та повному доступу до гідних умов життя, засобів до існування, освіти й основних послуг, однак це не можна порівняти з поверненням. Асамблея схвалює нещодавні зміни політики в цьому відношенні в Азербайджані та Грузії.

9. Потрібно поважати право ВПО зробити добровільний і усвідомлений вибір з-поміж трьох варіантів: повернення додому, локальна інтеграція в місці переміщення, поселення в іншій, безпечній частині країни.

10. Усі відповідні органи мають безумовно поважати та забезпечувати права ВПО на повернення згідно з міжнародним гуманітарним правом, а також право на свободу пересування, що впливають з міжнародних та регіональних документів про права людини. Потрібно впровадити заходи правосуддя перехідного періоду для усунення завданої шкоди (зокрема через вимушене

переміщення), а винних у міжнародних злочинах потрібно притягнути до відповідальності.

11. Асамблея визнає потребу в постійній міжнародній допомозі ВПО в питаннях фінансової й технічної допомоги, щоб запобігти їх перетворенню в «забутих людей» Європи. Це особливо важливо в контексті теперішньої глобальної економічної кризи.

12. Асамблея застерігає, що нехтування інтересами ВПО становить реальний політичний ризик повторного розпалення заморожених конфліктів у будь-який час. Минулорічна війна між Грузією та

Росією стала зловісним нагадуванням про те, що тривала міжнародна байдужість до довготривалого переміщення може сприяти відновленню конфліктів, значним втратам життів і переміщенню ще більшої кількості людей із рідної землі.

13. Необхідність справжніх міжнародних миротворчих сил у місцях, де місцевими засобами неможливо стримати насильство й упередженість щодо місцевих громад і ВПО, також має залишатися пріоритетним завданням міжнародної спільноти.

14. Усім зацікавленим спільнотам також важливо вирішувати глибоко вкорінені моделі дискримінації членів етнічних меншин, що серйозно підриває стабільність повернення.

15. Зважаючи на вищесказане, Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

15.1. по відношенню до довготривалих політичних рішень:

15.1.1. шукати новий політичний поштовх для мирного врегулювання затяжних конфліктів у Європі з метою гарантування довготривалих рішень, серед них добровільне й усвідомлене повернення переміщених осіб у місця свого походження відповідно до міжнародного гуманітарного права, вимог Гельсінського заключного акту та зобов'язань Ради Європи;

15.1.2. спонукати всіх держав-членів Ради Європи відстоювати принципи міжнародного права щодо

державного суверенітету й територіальної цілісності держав членів;

15.1.3. працювати над політичними, технічними й фінансовими питаннями, пов'язаними з миротворчими місіями, необхідними для захисту, гідного повернення та інтеграції ВПО;

15.2. щодо дотримання міжнародних стандартів захисту:

15.2.2. створити новий постійний комітет у рамках Ради Європи з повноваженнями розглянути питання притулків і переміщення (на заміну Спеціальному комітету експертів з юридичних аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства (CANAR)) і дати йому

завдання вивчити можливі прогалини в міжнародних документах та національному законодавстві з метою розробки додаткових обов'язкових міжнародних угод, що запропоновано Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6, вивчення механізмів імплементації нормативно-правової бази, що

застосовуватиметься до ВПО, і розробки конкретних критеріїв для довготривалих рішень у кожній зацікавленій країні;

15.2.3. підвищувати поінформованість і наявні механізми захисту відповідно до Європейської конвенції з прав людини (СЄД № 5), останньої редакції Європейської соціальної хартії (СЄД № 163) і її механізму колективних скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН), Рамкової конвенції про захист національних меншин (СЄД № 157) з точки зору їх застосування до ВПО;

15.3. щодо захисту прав ВПО – закликати держав-учасників знайти разом із ВПО довготривалі рішення, зокрема:

15.3.1. оглядати, приймати й реалізовувати державні стратегії та плани заходів шляхом створення чітких правових і організаційних засад забезпечення ефективного захисту ВПО й усунення їхніх найуразливіших місць, а також переглядати й змінювати наявні закони, щоб усунути всі правові перешкоди на шляху до інтеграції ВПО;

15.3.2. мобілізувати й посилити спроможності ВПО як суб'єктів власного захисту;

15.3.3. поважати добровільний характер повернення, інтеграції чи поселення;

15.3.4. забезпечувати захист і безпеку ВПО, особливо в місцях повернення, зокрема там, де залишилися протипіхотні міни та нездетоновані боєприпаси;

15.3.5. більш енергійно продовжувати процес примирення, особливо на територіях повернення чи поселення ВПО, шляхом створення політичного й культурного клімату поваги, толерантності й недискримінації, а також через розслідування й притягнення до відповідальності винуватців злочинів проти людства, воєнних злочинів і міжнаціонального насильства;

15.3.6. відновлювати права на майно, проживання/володіння та/чи надавати швидку, ефективну й справедливую компенсацію у випадках, коли реституція неможлива, ремонтувати або відбудовувати повернені будинки або споруджувати альтернативне належне житло; 15.3.7. забезпечувати для ВПО повний доступ до прав, юридичних документів і безоплатної правової допомоги;

15.3.8. зробити доступною для ВПО діяльність для заробітку коштів, щоб сприяти їхній соціальній і економічній інтеграції, зокрема забезпечувати повний і рівноцінний доступ до вакансій, що

пропонуються приватними чи державними роботодавцями; розвивати системи соціального забезпечення, у тому числі соціальні програми житлового будівництва; надавати права на соціальне забезпечення та пенсію (де це потрібно);

15.3.9. гарантувати житлово-побутові умови та доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами;

15.3.10. знайти правильні рішення для більшості вразливих груп людей, які досі проживають у центрах тимчасового розміщення, наметових таборах або в іншому тимчасовому житлі;

15.3.11 у міру можливості забезпечити відвідування школи переміщеними дітьми разом із звичайними дітьми, а також отримання ними якісної освіти без фінансових перешкод;

15.3.12. забезпечити умови, за яких ВПО зможуть користуватися своїм правом на участь у державних справах на всіх рівнях, зокрема правом голосувати чи балотуватися на виборах, для чого можуть знадобитися додаткові заходи, як-от реєстрація ВПО як виборців або відкріпні талони;

15.3.13. стежити за стабільним розвитком довготривалих рішень для ВПО, а також за їхніми матеріально-побутовими умовами, зокрема за наявністю належних житлових умов;

15.3.14. забезпечити повноцінний, вільний і безперешкодний доступ ВПО й осіб, що повернулися, до гуманітарної допомоги; держава не може блокувати такий доступ чи перешкоджати йому через політичні причини;

15.3.15. ділитися досвідом і передовими практиками щодо досягнення довготривалих рішень для ВПО;

15.4. діяльність Ради Європи по відношенню до ВПО в Європі має об'єднувати представників ВПО з усієї Європи, щоб надати їм можливість поділитися різним досвідом і навчитися на ньому;

15.5. щоб зміцнити політичну й економічну стабільність у відповідних державах-членах, усім таким державам-членам Ради Європи пропонується:

15.5.1. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги, технічних знань і досвіду;

15.5.2. робити добровільні внески в певні програми Ради Європи, спрямовані на зміцнення захисту прав людини, верховенства права й демократії в країнах, які серйозно постраждали від переміщення;

15.5.3. продовжувати підтримку органів, що забезпечують захист прав людини на державному, регіональному і міжнародному рівнях і працюють у відповідних державах-членах, використовуючи свої

можливості для заохочення урядів вирішувати проблеми обмеженого доступу ВПО до їхніх прав.

16. Асамблея рекомендує Комітету міністрів закликати Європейський Союз:

16.1. приділити посилену увагу питанням, пов'язаним із пошуком довготривалих рішень для ситуації з ВПО та вирішенням їхніх проблем із забезпеченням прав людини в рамках своєї Європейської політики сусідства (ЄПС) та нової Програми Східного партнерства;

16.2. посилювати роль миротворчих місій Європейської політики безпеки та оборони (ЄПБО) у зонах потенційних конфліктів;

16.3. підтримувати політичний імпульс у відповідних державах, які не є членами Європейського Союзу з точки зору перспективи Євроінтеграції; у рамках процесів доступу оцінювати покращення ситуації ВПО, зокрема прогрес у питаннях довготривалих рішень;

16.4. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги та досвіду;

16.5. надавати фінансову допомогу конкретним спільним програмам Ради Європи, спрямованим на посилення захисту прав людини ВПО в Європі, зокрема найуразливіших груп, а також підвищити обізнаність і можливості місцевих суб'єктів, що працюють над вирішенням питань ВПО.

17. Асамблея закликає Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи вивчити питання ефективних засобів підвищення обізнаності та можливостей місцевих органів влади стосовно труднощів інтеграції ВПО у місцях переміщення, їхніх спеціальних потреб і конкретних уразливих сторін.

18. Асамблея заохочує Комісара Ради Європи з прав людини об'єднати зусилля державних органів захисту прав людини й уповноважених із прав людини з регіонів, у яких зараз є довготривалі ВПО, щоб оцінити досягнутий прогрес у виконанні низки рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО й визначити решту перешкод для забезпечення довготривалих рішень, а також видати меморандум із цього питання.

19. Асамблея закликає Банк розвитку Ради Європи розпочати співпрацю з відповідними державами-членами, щоб фінансувати більшу кількість проєктів, що стосуються повернення біженців і ВПО.

20. Асамблея визнає потребу у всеохоплюючому спостереженні за перебігом вирішення наведених вище проблем завдяки механізму моніторингу в кожній країні та регіональними й тематичними звітами, підготованими Комітетом із питань міграції, біженців і населення.

ДОДАТОК 2

Міністерство інфраструктури України

Проект Закону України «Про основні засади житлової політики»

3 Квітня 2024, 12:07

Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні та організаційні засади державної житлової політики України щодо реалізації права осіб на житло, сталого й ефективного використання житлового фонду в Україні.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Глава 1. Основні положення

Стаття 1. Сфера дії Закону та житлове законодавство

1. Житлове законодавство ґрунтується на Конституції України, цьому Законі, законодавстві України у сфері житлових відносин та міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Завданням житлового законодавства є регулювання житлових відносин з метою реалізації права осіб на житло та забезпечення раціонального використання житлового фонду в Україні.

3. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами України або іноземцями, біженцями, особами які потребують додатково захисту, особами без громадянства, які на дату звернення перебувають на території України на законних підставах (далі – особи) права на житло.

4. Положення цього Закону застосовуються до відносин, що виникають у процесі реалізації житлових прав осіб, які проживають у гуртожитках, крім випадків, визначених частиною другою статті 1 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

5. Відносини, що виникають у зв'язку з отриманням особами соціальних послуг у місцях проживання, зокрема у закладах для бездомних осіб, стаціонарних соціально-медичних установах та інших закладах соціальної підтримки (догляду), регулюються законодавством з питань надання таких послуг.

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

- 1) державний житловий фонд – житло, власником якого є держава;
- 2) доступне житло – житло, право власності або користування на яке набувається особами за підтримки держави чи органів місцевого самоврядування шляхом набуття соціального житла на правах оренди,

або шляхом використання фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла;

3) житло – житлові будинки, квартири, кімнати, інші житлові приміщення в житлових будинках, житлові приміщення в нежитлових будівлях, які відповідають вимогам до споживчої якості житла і призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання;

4) житлова політика – система взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування;

5) житловий фонд – сукупність житла на території України;

6) житловий фонд територіальних громад – житло, власником якого є територіальні громади;

7) загальні вимоги до споживчої якості житла – вимоги до площ, експлуатаційних, санітарно-гігієнічних та інших характеристик житла, придатного для постійного проживання;

8) Єдина інформаційно-аналітична житлова система – публічний електронний реєстр, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання відомостей про державний житловий фонд, житловий фонд територіальних громад та приватний житловий фонд, а також про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло;

9) мінімальні вимоги до споживчої якості житла – вимоги до площ, експлуатаційних, санітарно-гігієнічних та інших характеристик житла, придатного для тимчасового проживання;

11) особи, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло – особи, які відповідають умовам, визначеним статтею 31 цього Закону, та мають право на отримання житла у користування безоплатно чи за доступну для них плату або на участь у фінансово-кредитних механізмах підтримки будівництва (придбання) житла;

12) приватний житловий фонд – житло, власником якого є фізичні особи або юридичні особи приватного права;

13) службове житло – житло, яке надається в оренду особам, які у зв'язку із характером їх трудових відносин, проходженням служби повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього;

14) соціальне житло – житло, яке надається особам, в тому числі з числа тих, які потребують соціального захисту, особам, які вимушені залишити своє місце проживання з підстав, що загрожують життю та здоров'ю особи або стану та безпеці займаного житла, іншим категоріям осіб, визначеним законом, за договором оренди соціального житла що надається з доступним з рівнем орендної плати залежно від рівня доходу

особи (сім'ї), домогосподарства та з урахуванням пільг, гарантій та субсидій, на які вони можуть претендувати відповідно до закону.

2. Інші терміни вживаються у значеннях, наведених у Цивільному кодексі України та інших законах України.

Стаття 3. Право на житло

1. Відповідно до Конституції України, цього та інших законів України, кожна особа має право на житло, захист якого гарантується законодавством та яке відповідає встановленим законодавством вимогам, зокрема щодо споживчої якості житла.

2. Правові та організаційні основи створення повноцінного життєвого середовища, сталого розвитку територій, забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва встановлюються Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», іншими законодавчими актами України, планами і програмами з питань будівництва, містобудування та архітектури.

Основні вимоги до будівель і споруд, дотримання яких повинно бути забезпечено під час проєктування, будівництва та експлуатації об'єктів з урахуванням їх функціонального призначення, визначаються Законом України «Про будівельні норми» та конкретизуються у будівельних нормах і нормативних документах.

2. Для створення умов, за яких кожен матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або орендувати, в Україні реалізуються механізми державної підтримки реалізації права на житло.

3. Особи, які не мають доступу до житла, що відповідає мінімальним вимогам до споживчої якості житла, у тому числі з числа тих, які потребують соціального захисту, та інші категорії осіб, визначені цим та іншими Законами України, мають право на отримання соціального житла за доступну для них плату або набуття права власності на житло шляхом використання фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла.

4. Особи, виходячи з власних потреб і можливостей, з урахуванням рівня доходу, а також пільг і гарантій, визначених законами, самостійно обирають механізми державної підтримки реалізації права на житло.

Стаття 4. Житлові відносини

Житлові відносини – це суспільні відносини щодо реалізації права осіб на житло, володіння, користування і розпорядження житлом, формування, наповнення та використання житлового фонду в Україні.

2. Суб'єктами житлових відносин є фізичні та юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

3. Об'єктом житлових відносин є житло в межах території України.

4. Житлові відносини регулюються Конституцією України, цим Законом та законодавством України.

Стаття 5. Житлові права та обов'язки осіб

1. Особи мають право побудувати житло, придбати його у власність, взяти в оренду або отримати у користування.

2. Особи реалізують право на житло на власний розсуд, крім обмежень, які передбачені цим та іншими законами України.

3. Особи зобов'язані своєчасно оплачувати житлово-комунальні послуги, вносити орендну плату, здійснювати виконання зобов'язань за кредитами та іншими фінансово-кредитними механізмами підтримки будівництва (придбання) житла.

4. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла, виселений із займаного житла або обмежений у праві користування житлом інакше як із підстав і в порядку, передбачених законом та/або за рішенням суду.

5. Забороняється використання житла не за призначенням. Особи зобов'язані використовувати житло відповідно до призначення, додержуватися правил користування житловими приміщеннями, забезпечувати ефективне управління житлом та належне його утримання, ощадливо використовувати енергетичні та інші ресурси, дотримуватися правил добросусідства.

6. У разі невідповідності житла, у якому проживає особа з інвалідністю, вимогам щодо безперешкодного доступу осіб з інвалідністю і неможливості його пристосування до таких вимог, за заявою таких осіб або їх законних представників органами місцевого самоврядування проводиться заміна такого житла шляхом обміну житла, займаного на умовах оренди чи безоплатного користування (крім приватного житлового фонду), або надання іншого житла (за умови передачі займаного житла, що перебуває у приватній власності особи з інвалідністю, у власність територіальної громади).

Порядок заміни житла, у якому проживає особа з інвалідністю, у разі його невідповідності вимогам щодо безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та неможливості пристосування до таких вимог, визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 6. Принципи, пріоритети, мета та завдання житлової політики

1. Житлова політика базується на таких принципах:

1) принцип доступності та безбар'єрності житла – житлова політика сприяє забезпеченню осіб житлом залежно від їх потреб і можливостей, при цьому забезпечується поєднання економічної та фізичної доступності житла для кожного в розумінні фізіологічних, культурних та соціальних потреб осіб;

2) принцип непорушності права на житло та недоторканності житла – власники та користувачі мають можливість стабільного здійснення

прав щодо володіння, користування та, у встановлених законодавством випадках, розпорядження житлом;

3) принцип прозорості та громадської участі – відкрита своєчасна комунікація, розробка та реалізація житлової політики із забезпеченням вільної участі громадськості та інших суб'єктів житлових відносин;

4) принцип свободи вибору – особам надана можливість самостійно та на власний розсуд реалізувати своє право на житло шляхом вибору різних механізмів, передбачених цим та іншими Законами України;

5) принцип справедливості та рівного доступу кожного до житла – житлова політика має сприяти недискримінації та рівному доступу до житла всіх осіб, незалежно від соціальних, економічних, особистих характеристик, таким чином запобігаючи будь-якій формі дискримінації у сфері житла. Принцип справедливості та рівного доступу кожного до житла передбачає побудову системи житлової політики такою, яка дає змогу захистити право на житло кожної особи, не допускати свавілля і нерівності серед суб'єктів житлових відносин, визначає осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, встановлює відповідальність самих осіб у процесі реалізації житлових прав перед державою та іншими особами;

6) принцип стратегічного планування – системна діяльність із обґрунтування й ухвалення рішень щодо житлової політики на основі даних аналізу зовнішнього оточення та внутрішнього потенціалу, яка охоплює комплекс стратегій, планів, проектів і програм.

7) принцип соціальної інтеграції - розвиток районів зі змішаним доходом, соціальна інклюзія та мобільність, запобігання концентрації бідності та різноманіття соціально-економічного походження, культурної ідентичності.

2. Основними пріоритетами житлової політики є:

1) запобігання і вирішення проблеми бездомності;

2) формування, наповнення, облік та ефективне використання житлових фондів з метою забезпечення осіб житлом;

3) забезпечення доступу осіб до різних механізмів державної підтримки, передбачених цим та іншими Законами України;

4) прозорість орендних відносин, забезпечення прав орендарів та орендодавців;

5) надання особам компенсації за житло, пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, а також в інших випадках, визначених цим та іншими Законами України;

6) розроблення, затвердження та виконання документів стратегічного планування і реалізації житлової політики, місцевих,

регіональних та державних цільових програм з питань, що стосуються реалізації прав осіб на житло;

7) залучення громадськості до формування та реалізації житлової політики;

8) встановлення та періодичне оновлення вимог до споживчої якості житла, які відповідають динамічним ринковим умовам та технологіям.

3. Метою житлової політики є створення умов для реалізації прав осіб на житло, регулювання взаємовідносин у сфері правових, економічних, соціальних та організаційних рішень щодо вирішення житлових питань.

4. Завданнями житлової політики є:

1) реалізація мети та принципів житлової політики;

2) створення умов та залучення фінансових ресурсів з метою формування житлового фонду, придбання, нового будівництва, реконструкції, реставрації, ремонту, забезпечення енергетичної ефективності житла, ефективного використання житлового фонду.

Стаття 7. Програмні документи житлової політики

1. Житлова політика реалізується відповідно до програмних документів житлової політики – системи взаємопов'язаних документів стратегічного планування і реалізації житлової політики.

2. До документів стратегічного планування житлової політики належать:

1) Державна стратегія житлової політики України;

2) регіональні стратегії житлової політики;

3) стратегії житлової політики територіальних громад.

3. До документів реалізації житлової політики належать:

1) План заходів з реалізації Державної стратегії житлової політики України;

2) плани заходів з реалізації регіональних стратегій житлової політики;

3) плани заходів з реалізації стратегій житлової політики територіальних громад.

4. Державна стратегія житлової політики України на відповідний період визначає стратегічні пріоритети житлової політики, коротко-, середньо- та довгострокові цілі та завдання, спрямовані на їх реалізацію.

Державна стратегія житлової політики України розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державна стратегія розробляється та оновлюється з періодичністю, що відповідає програмним періодам Європейського Союзу.

5. Регіональні стратегії житлової політики розробляються на період дії Державної стратегії житлової політики України.

Розроблення відповідної регіональної стратегії житлової політики здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Затвердження відповідної регіональної стратегії житлової політики здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими радами протягом шести місяців з дня затвердження Державної стратегії житлової політики України на відповідний період.

6. Стратегії житлової політики територіальних громад розробляються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, що представляють територіальні громади, на строк та з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною стратегією житлової політики України та відповідними регіональними стратегіями житлової політики.

Стратегії житлової політики територіальних громад затверджуються сільськими, селищними, міськими радами.

7. План заходів з реалізації Державної стратегії житлової політики України на відповідний період розробляється на виконання Державної стратегії житлової політики України та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розроблення Плану заходів з реалізації Державної стратегії житлової політики України здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, спільно з іншими центральними органами виконавчої влади.

8. Плани заходів з реалізації регіональних стратегій житлової політики розробляються на виконання регіональних стратегій житлової політики Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Плани заходів з реалізації регіональних стратегій житлової політики затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

9. Плани заходів з реалізації стратегій житлової політики територіальних громад розробляються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад та затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

10. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну житлову політику, здійснює моніторинг реалізації Державної житлової стратегії України, за результатами якого, в разі необхідності, надає пропозиції щодо коригування її завдань та заходів.

11. Державні цільові програми, місцеві та регіональні програми з питань, що стосуються реалізації прав осіб на житло, розробляються з урахуванням положень відповідних документів стратегічного планування житлової політики.

12. Заходи, завдання та показники програмних документів житлової політики враховуються під час складання проєктів державного та місцевих бюджетів на відповідний рік.

Стаття 8. Роль приватного сектору економіки та держави у створенні умов для реалізації права на житло

1. Роль державної житлової політики полягає у визначенні, регулюванні та управлінні природними межами між приватним, державним житловим фондом та житловим фондом територіальних громад з метою забезпечення максимальних можливостей для осіб обирати та мати доступне житло, яке б відповідало їхнім поточним потребам.

2. Держава створює сприятливі умови для розвитку житлового будівництва, забезпечення доступності житла для всіх верств населення.

3. Держава сприяє розвитку державно-приватного партнерства як важливого елементу сприяння вирішенню житлового питання.

4. Житлова політика визначає умови ринкових відносин у сфері житла з метою збільшення національної пропозиції житла, його різноманітності, якості, цінової доступності, наявності, комфортності та адаптивності.

Житлова політика також спрямована на мінімізацію можливих негативних наслідків неспроможності ринку, ринкових коливань, бідності домогосподарств та несприятливих соціальних проблем.

5. Щоб гарантувати, що всі особи можуть реалізувати своє право на житло, житлова політика має бути спрямована на забезпечення доступності житла у довгостроковій перспективі. Досягнення зазначеної мети здійснюється шляхом запровадження сприятливих механізмів, які дозволяють створити умови для доступності житла, яке набувається в оренду або у власність особами, які цього потребують.

Для досягнення цих цілей державна житлова політика повинна бути спрямована на надання повноважень, стимулювання, заохочення, регулювання та податкове стимулювання приватної діяльності у житловій сфері.

6. Державна політика у житловій сфері може забезпечити найкраще використання обмежених державних ресурсів за допомогою залучення досвіду, капіталів та стійкості до ризиків, притаманних приватному сектору, одночасно використовуючи їх для отримання максимальної довгострокової суспільної вигоди, включаючи забезпечення доступності та сталості житла в довгостроковій перспективі.

7. Житлова політика реалізовується через спеціальне житлове законодавство або шляхом включення положень, пов'язаних з житлом, до законодавства, що стосується інших сфер.

8. З метою виконання житлових програм, будівництва та експлуатації житла, управління житловим фондом, виконання інших функцій, спрямованих на забезпечення реалізації житлових прав осіб, можуть створюватися самостійні державні (або створені за участі держави) або комунальні підприємства, установи, організації (далі – виконавці програм).

Виконавці програм можуть вступати в договірні відносини з юридичними особами приватного права відповідно до вимог законодавства. Такі відносини можуть включати державно-приватне партнерство у сфері житлового будівництва, що здійснюється відповідно до закону.

Глава 2. Житловий фонд

Стаття 9. Житловий фонд

1. Житловий фонд України складає приватний житловий фонд, житловий фонд територіальних громад та державний житловий фонд.

2. Нежитлові приміщення в житлових будинках не належать до житлового фонду.

Стаття 10. Приватний житловий фонд

1. Житло приватного житлового фонду може використовуватись для особистого проживання власника та членів його сім'ї, передачі в оренду або користування, у тому числі для передачі за рішенням власника особам за договором оренди соціального житла, а також використовуватися в інший спосіб, не заборонений законом.

Стаття 11. Житловий фонд територіальних громад

1. Житло житлового фонду територіальних громад використовується у порядку, передбаченому статтями 27-29 цього Закону, на підставі рішення органу місцевого самоврядування або уповноваженого ним суб'єкта.

2. Контроль за цільовим використанням житлового фонду територіальних громад, його утриманням, експлуатацією та ремонтом здійснюють органи місцевого самоврядування або уповноважені ними органи.

3. Житло житлового фонду територіальних громад не підлягає обміну, поділу, передачі в суборенду, використанню для вселення інших осіб без згоди власника, приватизації, продажу та іншому відчуженню, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 12. Державний житловий фонд

1. Державний житловий фонд може використовуватися у порядку, передбаченому статтями 27, 29 цього Закону, на підставі рішення органу

державної влади або уповноваженого ним суб'єкта. Особливості використання державного житлового фонду, призначеного для забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей, а також інших визначених законом категорій осіб можуть визначатися іншими законами України.

2. Контроль за цільовим використанням державного житлового фонду, його утриманням, експлуатацією та ремонтом здійснює орган державної влади або уповноважений ним орган.

3. Житло державного житлового фонду не підлягає обміну, поділу, передачі в суборенду, використанню для вселення інших осіб без згоди власника, приватизації, продажу та іншому відчуженню, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 13. Формування та наповнення житлових фондів

1. Формування житлових фондів здійснюється шляхом:

1) будівництва нового житла;
2) реконструкції існуючого житла, а також переведення нежитлових приміщень та будівель у житлові;

3) передачі житла з приватної у державну власність та власність територіальних громад на підставах, визначених законом;

4) передачі у власність територіальних громад житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного в установленому законом порядку безхазяйним або відумерлим;

5) передачі з державної власності у власність територіальних громад житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету;

6) набуття права власності на житло на інших підставах, не заборонених законодавством України.

2. Джерелами фінансування формування житлових фондів є кошти державного та місцевих бюджетів, міжнародних донорів, добровільні внески фізичних та юридичних осіб, інші джерела, не заборонені законодавством України.

3. Якщо інше не передбачено законом, надходження від використання житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, надходження від виконання зобов'язань за кредитами та іншими фінансово-кредитними механізмами підтримки будівництва (придбання) житла зараховуються до спеціального фонду відповідного бюджету, видатки з якого спрямовуються на формування, утримання або експлуатацію житлового фонду (револьверний фонд).

4. Умови формування фондів житла з використанням коштів міжнародних донорів та міжнародної технічної допомоги можуть бути визначені окремими угодами з такими міжнародними донорами та іншими документами, прирівняними до них, відповідно до законодавства України.

5. Умови формування фондів приміщень для проживання осіб у зв'язку із отриманням ними соціальних послуг, зокрема у закладах для бездомних осіб, стаціонарних соціально-медичних установах та інших закладах соціальної підтримки (догляду), можуть визначатися положеннями цього Закону, якщо інше не передбачено законодавством з питань надання таких послуг.

Стаття 14. Розпорядження та управління житловим фондом

1. Власники житла мають право володіти, користуватися і розпоряджатися житлом відповідно до закону.

2. Розпорядження житловим фондом здійснюється власником або уповноваженим ним суб'єктом у межах, визначених законодавством України, шляхом формування, наповнення та обліку житлового фонду, надання особам житла в оренду чи безоплатне користування, виключення житла з житлового фонду, переведення житлових приміщень в нежитлові, прийняття інших рішень, пов'язаних з набуттям, зміною або припиненням речових прав на житло.

3. Розпорядження державним житловим фондом здійснюють органи державної влади самостійно або через уповноважених ними суб'єктів.

4. Розпорядження житловим фондом територіальних громад здійснюють органи місцевого самоврядування самостійно або через уповноважених ними суб'єктів.

5. Виключення житла з житлового фонду, переведення житлових приміщень в нежитлові може здійснюватись в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, за рішеннями органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у разі визнання житла непридатним для проживання або таким, що підлягає знесенню, та в інших випадках визначених законом.

Виключення житла з житлового фонду не є підставою для припинення права власності на таке майно.

6. Дачні і садові будинки, що відповідають державним будівельним нормам, можуть бути переведені у житлові будинки в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, на підставі рішення органу місцевого самоврядування у разі дотримання правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території, визначеним відповідною містобудівною документацією.

7. Власники житлового фонду забезпечують управління житловим фондом шляхом здійснення заходів з його утримання, експлуатації, обслуговування та збереження.

Відносини, пов'язані з управлінням житловим фондом, регулюються законом.

Глава 3. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері житлової політики

Стаття 15. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері житлової політики

1. До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері житлової політики належить:

1) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади у сфері житлової політики;

2) затвердження Державної стратегії житлової політики України та Плану заходів з її реалізації;

3) затвердження порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи та її взаємодії з іншими інформаційно-комунікаційними системами, порядку подання інформації про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи, визначення адміністратора Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи;

4) визначення порядку заміни житла, у якому проживає особа з інвалідністю, у разі його невідповідності вимогам щодо безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та неможливості пристосування до таких вимог;

5) затвердження порядку виключення житла з житлового фонду, переведення житлових приміщень в нежитлові, порядку переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у житлові будинки;

6) визначення порядків реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла за рахунок коштів державного бюджету;

7) визначення порядку надання соціального житла, порядку розрахунку плати за таке житло та затвердження типового договору оренди соціального жила;

8) визначення порядку надання житла в соціальну оренду з правом викупу та затвердження типового договору оренди соціального житла з правом викупу;

9) визначення переліку категорій осіб, яким може бути надано службове житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, порядку надання такого житла та порядку визначення розміру плати за його оренду;

10) затвердження порядку визнання підприємств, установ та організацій операторами доступного житла;

11) визначення порядку надання субсидії на оплату оренди житла;

12) визначення норми житла, на яку надається субсидія на оплату оренди житла;

13) визначення обов'язкового відсотку платежу (частки доходу) для розрахунку субсидії на оплату оренди житла;

14) здійснення інших повноважень у сфері житлової політики, визначених Конституцією та законами України.

Стаття 16. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики

1. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики належить:

1) визначення пріоритетних напрямів розвитку житлової політики, розроблення та подання до Кабінету Міністрів України Державної стратегії житлової політики України та Плану заходів з її реалізації;

2) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері житлової політики, зокрема:

затвердження загальних вимог до споживчої якості житла;

затвердження мінімальних вимог до споживчої якості житла;

затвердження нормативів розрахунку розміру підтримки, що надається в рамках реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) доступного житла;

визначення граничного розміру відсотку сукупного доходу особи та членів сім'ї, домогосподарства, які проживають разом з нею, що не може бути перевищений при визначення розміру орендної плати за користування соціальним житлом;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної житлової політики;

4) здійснення інших, визначених Конституцією та законами України повноважень щодо формування державної житлової політики.

Стаття 17. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну житлову політику

1. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну житлову політику, належить:

1) координація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань реалізації права осіб на житло, забезпечення виконання заходів, завдань та показників Державної житлової стратегії України та Плану заходів з її реалізації;

2) здійснення моніторингу реалізації Державної житлової стратегії України та надання пропозиції щодо коригування її завдань та заходів;

3) забезпечення створення, функціонування та ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи, виконання інших функцій держателя цієї системи;

4) отримання, узагальнення та надання інформації для планування і прогнозування розвитку житлових відносин в Україні, формування і використання житлового фонду, ведення галузевої звітності з питань реалізації права на житло;

5) здійснення організаційного забезпечення з питань запровадження фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла, надання соціального, службового житла;

6) виконання державних цільових програм, бюджетних програм з питань реалізації права осіб на житло, визначення житлових потреб осіб у розрізі регіонів та механізмів державної підтримки, подання бюджетних запитів, прийняття рішень щодо розподілу і ефективного використання бюджетних коштів в межах повноважень, визначених законом;

7) здійснення інших, визначених Конституцією та законами України повноважень щодо реалізації державної житлової політики.

Стаття 18. Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері житлової політики

1. До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері житлової політики належать:

1) забезпечення реалізації житлової політики на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розроблення та виконання заходів, завдань і показників регіональних стратегій житлової політики та планів заходів з їх реалізації;

2) розпорядження та управління житлом державного житлового фонду, що передане до сфери їх управління;

3) сприяння реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла;

4) прийняття рішень щодо надання соціального, службового житла з державного житлового фонду;

5) здійснення у межах повноважень, визначених законом, контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, контроль за цільовим використанням житлового, його утриманням, експлуатацією та ремонтом;

6) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Стаття 19. Повноваження та органів місцевого самоврядування у сфері житлової політики

1. До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлової політики належать:

1) забезпечення реалізації житлової політики на території відповідних територіальних громад, розроблення, затвердження та

виконання заходів, завдань і показників стратегій житлової політики територіальних громад та планів заходів з їх реалізації;

2) формування та наповнення житлового фонду територіальних громад, розпорядження та управління таким житловим фондом;

3) забезпечення обліку житла житлового фонду територіальних громад, організація обліку житлового фонду усіх форм власності на території відповідних територіальних громад;

4) прийняття рішень про виключення житла з житлового фонду, переведення житлових приміщень в нежитлові, переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у житлові будинки;

5) участь у реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла;

6) прийняття рішень щодо надання соціального, службового житла, надання житла в соціальну оренду з правом викупу;

7) прийняття рішень щодо передачі у власність або надання в оренду земельних ділянок житлово-будівельним (житловим) кооперативам, операторам доступного житла на пільгових умовах;

8) проведення заміни або передачі житла, у якому проживає особа з інвалідністю, у разі невідповідності житла вимогам щодо безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та неможливості його пристосування до таких вимог;

9) здійснення у межах повноважень, визначених законом, контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики на території відповідних територіальних громад, контроль за цільовим використанням житлового фонду територіальних громад, його утриманням, експлуатацією та ремонтом;

10) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Розділ II. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЖИТЛО

Глава 4. Загальні положення щодо реалізації права на житло

Стаття 20. Механізми реалізації права на житло

Право осіб на житло реалізується шляхом набуття права власності, користування чи оренди житла, а також шляхом використання інших механізмів реалізації права на житло у межах, встановлених цим та іншими законами України.

Стаття 21. Реалізація права на житло шляхом його будівництва та придбання

1. Особи можуть самостійно побудувати житло або придбати його у власність.

2. Будівництво житла здійснюється відповідно до містобудівного законодавства, будівельних норм, інших нормативних документів, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством.

3. Особливості залучення коштів осіб для будівництва житла в об'єктах незавершеного будівництва та механізми захисту прав таких осіб визначаються Законом України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому».

Стаття 22. Реалізація права на житло шляхом оренди житла

1. Особи можуть реалізувати право на житло шляхом отримання його у користування на підставі договорів оренди. Власники житла приватного житлового фонду можуть передавати житло для проживання у ньому осіб на певний строк за плату на умовах та у порядку, визначеному договором оренди та законодавством.

2. Договори оренди житла укладаються відповідно до Глави 59 Цивільного кодексу України та є підставою для вселення в житло.

3. Право користування житлом, що виникає на підставі договору оренди, підлягає обов'язковій державній реєстрації у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

4. Члени сім'ї, домогосподарства орендаря та інші особи, які проживають разом з ним за згодою орендодавця, користуються нарівні з орендарем усіма правами і несуть усі обов'язки, що випливають із договору оренди.

5. Залежно від рівня доходу, майнового стану домогосподарства, за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів інших джерел, не заборонених законодавством, особам, в порядку встановленому кабінетом Міністрів України, може надаватись субсидія на оплату оренди житла. Інформація про осіб, яким надається субсидія на оплату оренди житла, вноситься до Єдиної інформаційної системи соціальної сфери та Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

Стаття 23. Державно-приватне партнерство як механізм будівництва доступного житла

1. Будівництво, придбання або експлуатація доступного житла може здійснюватися через державно-приватне партнерство відповідно до закону.

2. Державно-приватне партнерство у житловому секторі може створюватися лише з метою будівництва та/або довгострокової оренди.

3. Фінансування державно-приватного партнерства під час здійснення будівництва доступного житла може здійснюватися за рахунок:

фінансових ресурсів приватного партнера;

фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів;

інших джерел, не заборонених законодавством.

4. Усі державно-приватні партнерства у житловій сфері зобов'язані мати фінансову звітність, підтверджену незалежним аудитом, що містить необхідну додаткову інформацію, яка передбачена законодавством. Фінансова звітність вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи та оприлюднюється у відкритому доступі.

5. Приватним партнером у будь-якому житловому державно-приватному партнерстві для забезпечення довгострокової оренди соціального житла можуть бути лише неприбуткові суб'єкти господарювання.

Стаття 24. Оператори доступного житла

1. З метою сприяння реалізації права осіб на житло в Україні можуть створюватися оператори доступного житла – підприємства, установи, організації, основною статутною діяльністю яких є будівництво доступного житла та здійснення управління таким житлом.

2. Доступне житло, будівництво якого здійснюється операторами доступного житла має відповідати вимогам до споживчої якості житла та вимогам будівельних норм до житла II категорії з нормованими нижніми і верхніми межами площ квартир та житлових кімнат гуртожитків. При визначенні вартості доступного житла незалежно від джерел фінансування застосовуються кошторисні норми України щодо ціноутворення у будівництві.

3. Підприємства, установи, організації незалежно від форм власності можуть бути визнані операторами доступного житла у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з внесенням інформації про них до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

4. Держава створює умови для здешевлення вартості доступного житла. Рішенням органів місцевого самоврядування земельні ділянки для будівництва доступного житла операторам доступного житла надаються в оренду безоплатно або за пільговою ціною. Оператори доступного житла мають право на отримання пільгових довгострокових кредитів, грантів та компенсацій за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, коштів міжнародної технічної допомоги, інших джерел, не заборонених законодавством, на отримання державних та місцевих гарантій для забезпечення виконання частини боргових зобов'язань за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування будівництва доступного житла та управління ним.

Законами України операторам доступного житла можуть бути встановлені інші пільги і гарантії.

5. Житло, побудоване операторами доступного житла, використовується відповідно до статей 26-29 цього Закону. Використання доступного житла не за призначенням забороняється.

6. Оператори доступного житла зобов'язані проходити обов'язковий аудит фінансової звітності відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та оприлюднювати фінансову звітність разом з аудиторським висновком у строки та у порядку, що встановлені для підприємств, які становлять суспільний інтерес.

7. Відносини, пов'язані з діяльністю операторів доступного житла, пов'язаною з будівництвом доступного житла та здійсненням управління таким житлом, регулюються окремим законом.

Стаття 25. Житлово-будівельні (житлові) кооперативи

1. Житлово-будівельні (житлові) кооперативи створюються з метою реалізації членами таких кооперативів права на житло шляхом нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та утримання житла.

Для будівництва житла з метою набуття права власності на нього створюються житлово-будівельні кооперативи.

Для спільного володіння і користування житлом членами кооперативу створюються житлові кооперативи.

2. Діяльність житлово-будівельних (житлових) кооперативів регулюється Цивільним кодексом України, Земельним кодексом України, Законом України «Про кооперацію», цим Законом та статутами житлово-будівельних (житлових) кооперативів.

3. Житлово-будівельним (житловим) кооперативам, усі члени яких є особами, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло та внесені до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи, рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування земельні ділянки для будівництва житлових будинків можуть передаватися у власність чи надаватися в оренду на пільгових умовах.

4. Інформація про житлово-будівельні (житлові) кооперативи, їх членів, а також про будинки таких кооперативів вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

Глава 5. Механізми державної підтримки реалізації права на житло

Стаття 26. Реалізація права на житло шляхом використання фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла

1. Особи, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло та внесені до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи можуть побудувати житло або придбати його у

власність за підтримки держави чи органів місцевого самоврядування шляхом використання фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла.

2. Фінансово-кредитні механізми підтримки будівництва (придбання) житла реалізуються за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, коштів міжнародної технічної допомоги, інших джерел, не заборонених законодавством, та передбачають:

1) надання пільгових довгострокових кредитів на нове будівництво, реконструкцію або придбання житла у власність з державною підтримкою;

2) сплату частини вартості житла;

3) оплату частини пайових внесків членів житлово-будівельних (житлових) кооперативів, надання пільгових довгострокових кредитів чи компенсацію частини відсотків за кредитами на оплату таких внесків;

4) забезпечення житлом на умовах фінансового лізингу.

Законами України можуть бути встановлені інші механізми підтримки будівництва (придбання) житла.

3. Розмір підтримки, що надається в рамках реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла, розраховується з урахуванням кількості членів сім'ї, домогосподарства та інших нормативів, що встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики.

4. Порядки реалізації фінансово-кредитних механізмів, визначених частиною другою цієї статті, за рахунок коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів місцевих бюджетів – відповідними органами місцевого самоврядування.

Стаття 27. Соціальне житло

1. Особам, в тому числі тим, які потребують соціального захисту, та іншим категоріям осіб, визначеним цим та іншими Законами України, надається соціальне житло. Таке житло має відповідати вимогам до споживчої якості житла.

2. Соціальне житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад надається особам за договором оренди соціального житла на підставі рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування або уповноваженого ними суб'єкта.

3. Плата за соціальне житло включає плату за оренду соціального житла, та житлово-комунальні послуги.

4. Плата за оренду соціального житла встановлюється з урахуванням пільг гарантій, визначених законами, виплат соціальної допомоги, на які особа (сім'я), домогосподарство має право відповідно до законодавства та залежно від рівня доходу та майна особи (сім'ї), домогосподарства.

5. Особи самостійно сплачують житлово-комунальні послуги.. Надання пільг і субсидій для оплати житлово-комунальних послуг здійснюється відповідно до законодавства.

6. Платежі за оренду соціального житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, які вносяться безпосередньо особами, зараховуються до спеціального фонду відповідного бюджету (револьверний фонд), видатки з якого спрямовуються виключно на будівництво нового соціального житла для надання його в оренду, утримання, експлуатацію та ремонт такого житла.

7. Забезпечення осіб соціальним житлом може здійснюватися шляхом укладення особою договору оренди соціального житлаприватного житлового фонду. При цьому часткова сплата платежів за оренду соціального житла приватного житлового фонду залежно від рівня доходу особи (сім'ї), домогосподарства та з урахуванням пільг і гарантій, визначених законами, здійснюється за угодою між власником та відповідним органом державної влади чи органом місцевого самоврядування.

Держава сприяє розвитку оренди соціального житла приватної форми власності. Об'єкти житлової нерухомості, щодо яких укладено договори оренди соціального житла, на строк дії такого договору звільняються від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Доходи від оренди соціального житла не оподатковуються податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб та не включаються до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку.

8. Інформація про соціальне житло державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, а також житло приватного житлового фонду, власники якого мають намір укласти договори оренди, соціального житла вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

9. Інформація про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло та відповідно до закону мають право на отримання соціального житла, вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

10. Надання соціального житла здійснюється з урахуванням кількості членів сім'ї чи домогосподарства орендаря, з урахуванням вимог до споживчої якості житла.

11. Забезпечення осіб соціальним житлом здійснюється відповідно до Закону. Особливості забезпечення соціальним житлом окремих категорій осіб можуть визначатися іншими законами.

12. Порядок надання соціального житла, порядок розрахунку плати за соціальне житло та типовий договір оренди соціального житла затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 28. Соціальна оренда житла з правом викупу

1. Житло житлового фонду територіальних громад, отримане територіальною громадою у власність у результаті реалізації проєкту міжнародної технічної допомоги, може бути надане особам у соціальну оренду житла з правом викупу, якщо проєкт міжнародної технічної допомоги передбачає такі умови розпорядження переданим житлом.

2. Житло житлового фонду територіальних громад надається особам у соціальну оренду житла з правом викупу на підставі типового договору оренди соціального житла з правом викупу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Типовий договір оренди соціального житла з правом викупу затверджується Кабінетом Міністрів України.

Істотними умовами договору оренди соціального житла з правом викупу є:

найменування сторін;

характеристики житла, щодо якого встановлюються відносини оренди соціального житла з правом викупу;

строк, на який укладається договір, та мінімальний строк користування житлом, з якого у орендаря виникає право на викуп (отримання у власність житла за умови дострокової сплати його вартості);

вартість житла, яка має бути сплачена за рахунок орендних платежів у визначений договором строк або достроково для того, щоб орендар отримав у власність житло, яке є предметом договору;

розміри, порядок формування, спосіб, форма і строки внесення орендних платежів та умови їх перегляду;

умови дострокового розірвання договору;

порядок повернення коштів у разі дострокового розірвання або припинення договору;

права та зобов'язання сторін;

відповідальність сторін;

інші умови, визначені законодавством України.

3. Отримані за результатами оренди соціального житла з правом викупу кошти (орендні платежі) зараховуються до спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (револьверний фонд), видатки з якого спрямовуються виключно на будівництво нового житла для надання його в соціальну оренду житла з правом викупу, утриманням, експлуатацією та ремонтом такого житла.

4. Вартість житла, яка має бути сплачена за рахунок орендних платежів або достроково для того, щоб орендар отримав у власність житло, яке він отримав у соціальну оренду житла з правом викупу, визначається на основі його ринкової вартості, визначеної у порядку, установленому законодавством України.

Стаття 29. Службове житло

1. Службове житло, що належить до державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, надається особам, які у зв'язку із характером їх трудових відносин, проходженням служби повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

2. Службове житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад надається особам на підставі рішення відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування державного підприємства, установи чи організації, на балансі, у господарському віданні або оперативному управлінні яких перебуває відповідне житло.

3. Рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування або уповноваженого ними суб'єкта про надання службового житла є підставою для укладення договору оренди службового житла.

4. Особи, які відповідно до договору оренди службового житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад проживають у службовому житлі, самостійно вносять плату за оренду такого житла та сплачують житлово-комунальні послуги.

5. Припинення трудових відносин з особою є підставою для припинення користування службовим житлом та виселення у порядку, передбаченому договором та законодавством України.

6. Перелік категорій осіб, яким може бути надано службове житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, та порядок визначення розміру плати за оренду такого житла затверджуються Кабінетом Міністрів України.

7. Інформація про житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, яке може бути надане за договором оренди службового житла, вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

8. Підприємства, установи й організації приватної форми власності можуть забезпечувати своїх працівників службовим житлом у порядку та на умовах, визначених такими підприємствами, установами та організаціями відповідно до законодавства України, а також вносити відомості про можливості забезпечення службовим житлом до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

Глава 6. Інформаційне забезпечення реалізації права на житло

Стаття 30. Облік житла

1. Житло приватного житлового фонду, житлового фонду територіальних громад та державного житлового фонду підлягає обов'язковому обліку шляхом внесення відомостей про житло до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи. Перелік таких відомостей визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Відомості про житло, що містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, інших інформаційно-комунікаційних системах державної форми власності вносяться до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи шляхом електронної інформаційної взаємодії в режимі реального часу. Інші відомості вносяться суб'єктами, що забезпечують здійснення обліку житла.

3. Облік житла здійснюється:

1) щодо державного житлового фонду – органами державної влади або уповноваженими ними суб'єктами;

2) щодо житлового фонду територіальних громад – органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними суб'єктами;

3) щодо приватного житлового фонду – власниками житла або уповноваженими ними суб'єктами.

4) щодо житла, визнаного в установленому законом порядку безхазяйним або відумерлим, – органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними суб'єктами.

4. Організацію обліку житлового фонду на території відповідних територіальних громад забезпечують виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Стаття 31. Особи, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло

1. Інформація про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, вноситься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

2. Критерії визначення осіб такими, що можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло та можуть бути внесені до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи, відповідно до вимог, визначених цим та іншими Законами України визначаються у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Стаття 32. Єдина інформаційно-аналітична житлова система

1. Єдина інформаційно-аналітична житлова система створюється, серед іншого, з метою забезпечення реалізації права осіб на житло, сталого й ефективного використання житлового фонду в Україні, дотримання прав та інтересів фізичних та юридичних осіб,

територіальних громад, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері житлової політики шляхом забезпечення повною, достовірною та актуальною інформацією про житловий фонд України та про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло.

2. Відомості Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи використовуються для:

1) отримання інформації для планування і прогнозування розвитку житлових відносин в Україні, прийняття програмних документів житлової політики, місцевих, регіональних та державних цільових програм, визначення потреб та розподілу коштів для реалізації права осіб на житло;

2) прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування рішень щодо реалізації права осіб на житло, сталого й ефективного використання житлового фонду;

3) забезпечення відкритого доступу до інформації про житло, включаючи відомості про надання житла особам на умовах, визначених цим та іншими Законами України;

4) пошуку особами, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, наявного на території відповідної територіальної громади житла, яке може бути отримане на умовах, визначених цим та іншими Законами України;

5) здійснення контролю (у тому числі громадського) за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики;

6) виконання інших дій та надання послуг, пов'язаних з реалізацією особами права на житло, визначених у порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

3. Держателем Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну житлову політику.

4. Адміністратором Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи є визначене Кабінетом Міністрів України державне підприємство, установа, організація, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

5. Користувачами Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг, власники житла, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, управителі багатоквартирних будинків, органи управління житлово-будівельних (житлових)

кооперативів, гуртожитків, особи, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, інші фізичні та юридичні особи, визначені Кабінетом Міністрів України.

6. Доступ користувачів до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи здійснюється через електронний кабінет користувача Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи або іншу інформаційно-комунікаційну систему державної форми власності, інтегровану з Єдиною інформаційно-аналітичною житловою системою.

7. Єдина інформаційно-аналітична житлова система створюється з використанням програмного забезпечення, що забезпечує його сумісність і електронну інформаційну взаємодію в режимі реального часу з інформаційно-комунікаційними системами державної форми власності, у тому числі Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Державним земельним кадастром, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, Єдиним державним реєстром ветеранів війни, Єдиною інформаційною системою соціальної сфери, Єдиним державним реєстром транспортних засобів, Єдиним державним демографічним реєстром, Державним реєстром актів цивільного стану громадян, Державним реєстром фізичних осіб - платників податків, Єдиним державним реєстром судових рішень та іншими публічними електронними реєстрами, визначеними у порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

8. Інформація, внесена до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи, є відкритою і загальнодоступною, крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків, паспортних даних, місця проживання особи, інших персональних даних та іншої інформації, перелік якої визначається Кабінетом Міністрів України.

9. Порядок ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи та її взаємодії з іншими інформаційно-комунікаційними системами визначається Кабінетом Міністрів України.

Розділ III. ЗАХИСТ ПРАВА НА ЖИТЛО

Глава 7. Гарантії забезпечення та способи захисту права на житло

Стаття 33. Гарантії забезпечення права на житло

1. Держава гарантує право кожного на житло відповідно до Конституції України, цього та інших Законів України.

Реалізація механізмів підтримки будівництва (придбання) доступного житла здійснюється в межах наявного фінансування відповідно до Бюджетного кодексу України та з урахуванням завдань, визначених Державною стратегією житлової політики.

2. Ніхто не може бути виселений із займаного житла або обмежений у праві користування житлом інакше як з підстав і в порядку, визначених законом.

Забороняється виселення, переселення та відселення осіб, на яких поширюється дія цього Закону, які були на правових підставах вселені в житло і фактично проживають у житлі, без попереднього надання їм (їхнім сім'ям) іншого житла, придатного для постійного проживання, крім випадків, передбачених частиною 3 цієї статті.

3. Виселення проводиться добровільно або в судовому порядку.

Забороняється виселення, переселення та відселення осіб, стосовно яких триває спір щодо підстав їх вселення та/або підстав їх фактичного проживання у житлі, - до вирішення спору в досудовому або судовому порядку відповідно до закону.

4. Виселення з житла державного житлового фонду або житлового фонду територіальних громад із наданням іншого житла у порядку, визначеному відповідним договором оренди або безоплатного користування, здійснюється з підстав:

1) проведення капітального ремонту, реконструкції чи реставрації житлового приміщення, коли такий ремонт, реконструкція чи реставрація не може бути проведено без виселення орендаря (користувача);

2) якщо житло підлягає знесенню;

3) якщо житло загрожує обвалом;

4) якщо житлове приміщення підлягає переведенню в нежитлове;

5) у випадку визнання житла таким, що перебуває в аварійному стані або в стані, непридатному для проживання у встановленому законодавством порядку;

6) з інших підстав, визначених законами України.

У разі відмови орендаря чи користувача від переселення в інше житло виселення може проводитись у судовому порядку.

5. Прийняття рішень про реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, відчуження житла для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності здійснюється відповідно до закону.

Стаття 34. Способи захисту права на житло

1. Держава забезпечує фізичним та юридичним особам належні та рівноцінні умови захисту прав на житло шляхом переговорів, арбітражів, медіацій, звернення до суду чи оскарження рішень органів влади в адміністративному порядку.

2. Власник або користувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на житло.

3. Захист прав фізичних та юридичних осіб на житло здійснюється у спосіб, визначений законодавством України та/або договором.

Стаття 35. Компенсація та відшкодування як способи захисту права на житло

1. Особи, житло яких було зруйновано/знищено або пошкоджено внаслідок терористичних актів, бойових дій, диверсій, внутрішніх або міжнародних конфліктів, природних чи антропогенних (техногенних) надзвичайних ситуацій, мають право на повне та ефективне (справедливе) поновлення порушених майнових прав шляхом приведення їх до стану, що існував на момент пошкодження/руйнування житла, тобто повернення або відновлення матеріальних цінностей у натурі, тих же самих, або подібних, або речей такої самої вартості; відшкодування їх вартості у грошах (компенсація).

2. Механізми поновлення порушених майнових прав осіб, житло яких було зруйновано/знищено або пошкоджено внаслідок терористичних актів, бойових дій, диверсій, внутрішніх або міжнародних конфліктів, природних чи антропогенних (техногенних) надзвичайних ситуацій повинні містити чітко визначений порядок такого поновлення особам, що є власниками житла, орендують житло або на інших законних підставах займають житло.

3. Держава забезпечує доступ до механізмів поновлення порушених майнових прав осіб, житло яких було зруйновано/знищено або пошкоджено внаслідок терористичних актів, бойових дій, диверсій, внутрішніх або міжнародних конфліктів, природних чи антропогенних (техногенних) надзвичайних ситуацій шляхом створення відкритої процедури подання та розгляду заяв щодо поновлення порушених майнових прав, а також органів з розгляду претензій про поновлення порушених майнових прав незалежно від місця проживання осіб після переміщення.

4. Механізми та порядок поновлення порушених майнових прав осіб, житло яких було зруйновано/знищено або пошкоджено внаслідок терористичних актів, бойових дій, диверсій, внутрішніх або міжнародних конфліктів, природних чи антропогенних (техногенних) надзвичайних ситуацій визначаються спеціальним законодавством.

Стаття 36. Повернення самовільно зайнятого житла

1. Житло вважається самовільно зайнятим, якщо особа вселилася до житла без належних правових підстав.

2. Вселення до житла без належних правових підстав забороняється.

3. Самовільно зайняте житло підлягає негайному поверненню власникам або правомірним користувачам.

4. Фізичні або юридичні особи, які незаконно зайняли житло, зобов'язані привести житло в придатний для використання стан і відшкодувати законним власникам або наймачам завдані збитки.

Глава 8. Контроль, відповідальність та вирішення спорів у сфері житлової політики

Стаття 37. Контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики

1. Контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом.

2. Громадський контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері житлової політики мають право здійснювати фізичні особи, громадські об'єднання, інші недержавні організації шляхом доступу до публічної інформації, участі у роботі консультативно-дорадчих органів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, подання запитів, подання позовів до суду та іншими способами, визначеними законодавством України.

Стаття 38. Відповідальність за порушення житлового законодавства

1. Особи, винні у порушенні житлового законодавства, несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та іншу відповідальність відповідно до закону.

2. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність за порушення прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб щодо житла внаслідок їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності.

3. Рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Стаття 39. Відшкодування шкоди, заподіяної житловому фонду

Особи, які заподіяли шкоду житлу, внутрішньо будинковим системам та обладнанню, прибудинковим територіям, об'єктам благоустрою і зеленим насадженням на прибудинковій території зобов'язані відшкодувати заподіяну шкоду та несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову або іншу відповідальність відповідно до закону.

Стаття 40. Вирішення житлових спорів

Спори, пов'язані із захистом прав на житло незалежно від форми власності, розглядаються та вирішуються в судовому порядку, якому може передувати (за згодою сторін) досудовий (договірний) розгляд, що здійснюється відповідно до законодавства України.

Розділ IV. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше дня набрання чинності законами України про внесення змін до Податкового кодексу України та про внесення змін

до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про основні засади житлової політики», крім:

1) пункту 6 розділу IV, який набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону;

2) підпункту 2 пункту 5 розділу IV, який набирає чинності через один рік з дня набрання чинності цим Законом, але не раніше одного року з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

2. До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Цей Закон застосовується до житлових відносин, що виникли після набрання ним чинності.

При внесенні до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи інформації про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло, за такими особами зберігається дата їх зарахування на облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов чи надання житлового приміщення з фондів житла для тимчасового проживання, соціальний квартирний облік, чи включення до переліків (списків) осіб для отримання підтримки за усіма фінансово-кредитними та іншими механізмами реалізації житлових прав громадян, що діяли до набрання чинності цим Законом.

4. Установити, що:

1) на період тимчасової окупації при визначенні осіб такими, що можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло відповідно до статті 31 цього Закону, не враховується житлова нерухомість, розташована на території, що є тимчасово окупованою відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;

2) дійсні на день набрання чинності цим Законом ордери на жилі приміщення, службові жилі приміщення та жилу площу в гуртожитках, а також укладені на основі відповідних ордерів правочини залишаються правомірною підставою для проживання у житлі до укладення відповідних договорів оренди або безоплатного користування, визначених цим Законом, але не пізніше п'яти років після набрання чинності цим Законом. Ордер може бути визнано недійсним у судовому порядку у разі подання громадянами недостовірних відомостей про потребу в поліпшенні житлових умов, порушення прав інших громадян або організацій на зазначене в ордері житло, неправомірних дій

службових осіб при вирішенні питання про надання житла, а також в інших випадках порушення порядку і умов його надання. Звернення до суду про визнання ордера недійсним може бути подано протягом трьох років з дня його видачі;

3) у разі надання житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад особам, які відповідають умовам, визначеним статтею 31 цього Закону, та мають право на отримання житла у користування безоплатно чи за доступну для них плату, вимоги Закону України «Про оренду державного та комунального майна» не застосовуються.

5. Визнати такими, що втратили чинність:

1) Житловий кодекс України (Відомості Верховної Ради УРСР, 1983 р., додаток до № 28, ст. 573 із наступними змінами);

2) Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 36, ст.524 із наступними змінами).

6. Кабінету Міністрів України:

1) у місячний строк з дня опублікування цього Закону внести до Верховної Ради України проекти законів України про внесення змін до Податкового кодексу України та про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про загальні засади житлової політики»;

2) у шестимісячний строк з дня опублікування цього Закону: прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;

провести моніторинг державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад;

3) у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом: забезпечити створення, функціонування та ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи;

забезпечити прийняття Державної стратегії житлової політики України.

7. Кабінету Міністрів України спільно з органами місцевого самоврядування:

1) забезпечити інформування осіб, які на дату набрання набуття чинності цим Законом перебували на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов чи надання житлового приміщення з фондів

житла для тимчасового проживання, на соціальному квартирному обліку, або включені до переліків (списків) осіб для отримання підтримки за усіма фінансово-кредитними та іншими механізмами реалізації житлових прав громадян відповідно до законодавства, про можливість та порядок внесення інформації про них до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи шляхом розміщення інформації на офіційних веб-сайтах органів, що ведуть відповідні обліки (переліки), та у засобах масової інформації;

2) протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності цим Законом забезпечити проведення обліку наявного житла державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад відповідно до статті 30 цього Закону шляхом внесення інформації про житло до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи;

3) протягом трьох років з дня набрання чинності цим Законом, але не раніше одного року з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, забезпечити внесення до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи відомостей про житло приватного житлового фонду відповідно до статті 30 цього Закону.

ДОДАТОК 3

	ЗАТВЕРДЖЕНО постановою Кабінету Міністрів	
--	--	--

	України від 24 жовтня 2012 р. № 967 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2023 р. № 1147)	
--	--	--

Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013-2026 роки

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма

Більшість молодих сімей не мають можливості доступу на ринок житла без бюджетної підтримки. Проблема забезпечення молодих сімей житлом є дуже актуальною в Україні.

Обов'язком держави є розроблення реального інструменту для реалізації житлових прав громадян. Саме гостра житлова проблема є однією з причин міграції української молоді за кордон.

У період з 2013 по 2023 р. передбачалося виділити кошти для надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та саодиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла у розмірі 2995,603 млн. гривень, у тому числі із:

- державного бюджету - 391,721 млн гривень;
- місцевих бюджетів - 2603,882 млн гривень.
- Станом на 1 липня 2023 р. профінансовано лише 1572,7 млн гривень, у тому числі із:
- державного бюджету - 538 млн гривень;
- місцевих бюджетів - 1034,7 млн гривень.

За рахунок коштів державного бюджету надано 918 пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та саодиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, додатково за рахунок реінвестування бюджетних коштів (коштів від повернення) - 399 кредитів та за рахунок коштів місцевих бюджетів - 1656 кредитів. Ці показники включають 109 пільгових довгострокових кредитів, що були надані починаючи з 2019 року внутрішньо переміщеним особам з числа молоді.

За час реалізації механізму часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків часткову компенсацію надано 17,9 тис. молодих сімей та саодиноких громадян, на здійснення заходів з надання часткової компенсації відсоткової ставки спрямовано 336,7 млн. гривень коштів державного бюджету.

Станом на 1 липня 2023 р. у відкритих реєстрах державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» з метою участі у Державній програмі забезпечення молоді житлом зареєстровано 8226 заяв громадян.

Для розв'язання житлової проблеми серед молоді, зокрема з числа внутрішньо переміщених осіб, здійснення зазначених заходів є

недостатнім. Тому необхідно продовжити дію Програми та відновити її фінансування із загального фонду державного бюджету.

Мета Програми

Метою Програми є створення належних умов для забезпечення молодих сімей та одиноких молодих громадян, зокрема з числа внутрішньо переміщених осіб, житлом.

Шляхи і варіанти розв'язання проблеми

Можливі два варіанти розв'язання проблеми.

Перший варіант передбачає розв'язання проблеми забезпечення житлом молоді через реалізацію механізму забезпечення громадян доступним житлом відповідно до статті 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва».

Державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або наданні пільгового іпотечного житлового кредиту. Забезпечення окремих категорій громадян доступним житлом здійснюється шляхом надання одноразової безповоротної фінансової підтримки у розмірі 50 відсотків вартості нормативної площі доступного житла за рахунок державних коштів. Одержувачі державної підтримки можуть отримати кредит в банку для сплати частини вартості будівництва (придбання) доступного житла, що перевищує розмір державної підтримки, на умовах та у порядку, що визначені банком.

Однак, насамперед зазначена державна підтримка орієнтована на всіх громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, без акцентування уваги на певній цільовій групі, зокрема молодих сім'ях, що призведе до неможливості реалізації адресного підходу стосовно молодих сімей та одиноких молодих громадян.

Крім того, для придбання доступного житла громадяни повинні здійснити перший внесок у значній сумі. Проте у більшості молодих сімей, особливо з дітьми, та одиноких молодих громадян власні кошти для здійснення першого внеску відсутні.

Як свідчить практика, за таких умов неможливо досягти відчутного ефекту у забезпеченні житлом молодих сімей.

Другий, оптимальний варіант передбачає продовження строку дії Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2023 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 967, до 2026 року, що дасть можливість установити найбільш ефективний спосіб забезпечення житлом саме молоді, зокрема з числа внутрішньо переміщених осіб, шляхом реалізації механізму надання пільгових довгострокових житлових кредитів.

Обсяги та джерела фінансування наведені у додатку 1.

Завдання і заходи Програми

Основними завданнями Програми є:

- забезпечення розвитку пільгового молодіжного житлового кредитування, зокрема зміна підходів до розрахунку розміру кредиту;
- формування організаційних засад для здешевлення вартості будівництва і придбання житла молодими сім'ями та саодинокими молодими громадянами.

Завдання і заходи з виконання Програми наведені у додатку 2.

Очікувані результати, ефективність Програми

Успішне виконання Програми протягом 2024-2026 років дасть змогу створити умови для забезпечення житлом близько 0,8 тис. молодих сімей та саодиноких молодих громадян, зокрема з числа внутрішньо переміщених осіб.

Виконання Програми сприятиме також створенню передумов для покращення демографічної ситуації в Україні, що особливо загострилась у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації на території України, розвитку галузей промислового виробництва, створенню додаткових робочих місць, збільшенню податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, зменшенню зовнішньої міграції молоді, що дасть змогу зберегти людський, розумовий потенціал молоді в межах країни.

Механізм виконання Програми дає змогу спрямовувати кошти спеціального фонду бюджету, що сформувались за рахунок коштів від повернення кредитів, наданих за рахунок коштів загального фонду бюджету, на надання нових кредитів.

Обсяги та джерела фінансування Програми

Фінансування Програми може здійснюватися за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Для здійснення заходів Програми протягом 2013-2026 років передбачається спрямування коштів в сумі 3098,6 млн. гривень, зокрема протягом 2024-2026 років - 1048,9 млн. гривень.

{Програма в редакції Постанов КМ № 1032 від 20.12.2017, № 1360 від 23.12.2020, № 1147 від 03.11.2023}

Додаток 1
до Програми

Паспорт Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2026 роки

1. Програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 967.

2. Державний замовник-координатор – Мінрозвитку.

3. Керівник Програми - Віце-прем'єр-міністр з відновлення України - Міністр розвитку громад та територій.

4. Виконавці заходів Програми – Мінрозвитку, Мінфін, державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

5. Строк виконання: 2013-2026 роки.

6. Прогнозні обсяги та джерела фінансування

Джерела фінансування	Обсяг фінансування, млн. гривень	У тому числі за роками				
		2013-2022*	2023**	2024**	2025**	2026**
Державний бюджет	993,3	872,8	28,5	29,7	30,8	31,5
Місцеві бюджети	2 105,3	1 013,4	135,0	300,6	318,6	337,7
Інші джерела						
Усього	3 098,6	1 886,2	163,5	330,3	349,4	369,2

* Фактичні показники.** Прогнозні показники, визначені з урахуванням можливостей державного бюджету (виділення коштів можливе у більших обсягах відповідно до законів України про Державний бюджет України на відповідний рік) та наявності інших джерел фінансування.

{Додаток 1 в редакції Постанови КМ № 1032 від 20.12.2017; із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 850 від 25.09.2019; в редакції Постанови КМ № 1360 від 23.12.2020; із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 976 від 15.09.2021, № 551 від 02.06.2023; в редакції Постанови КМ № 1147 від 03.11.2023; із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 181 від 21.02.2025}

Додаток 2 до Програми

Завдання і заходи з виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2026 роки

Найменування показника	Значення показника						Найменування заходу	Відповідальні за виконання	Джерела фінансування (державний, місцевий бюджет та інші джерела)	Обсяг фінансових ресурсів для виконання завдань, млн. гривень	У тому числі за роками				
	усього	за роками									2013-2022*	2023**	2024**	2025**	2026**
		2013-2022*	2023**	2024**	2025**	2026**									
кількість наданих кредитів ***	3 466	2 458	219	263	263	263	надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла	Мінрозвитку Мінфін державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	державний бюджет	636,4	538	21	23,9	26	27,5
									місцеві бюджети	2 105,3	1 013,4	135	300,6	318,6	337,7
									інші джерела						
кількість договорів, що обслуговуються на початок року		8 400	587	511	445	388	компенсація відсоткових ставок кредитів комерційних банків, що надаються молодим сім'ям та одиноким	Мінрозвитку Мінфін державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому	державний бюджет	356,9	334,8	7,5	5,8	4,8	4

Найменування показника	Значення показника					Найменування заходу	Відповідальні за виконання	Джерела фінансування (державний, місцевий бюджет та інші джерела)	Обсяг фінансових ресурсів для виконання завдань, млн. гривень	У тому числі за роками					
	усього	за роками								2013-2022*	2023**	2024**	2025**	2026**	
		2013-2022*	2023**	2024**	2025**										2026**
							у будівництву»								
кількість нормативно-правових актів	3	2		1			удосконалення механізму пільгового довгострокового кредитування молодих сімей та одиноких молодих громадян	Мінрозвитку Мінфін державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»							

{Додаток 2 в редакції Постанов КМ № 1032 від 20.12.2017, № 1360 від 23.12.2020; із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 976 від 15.09.2021, № 551 від 02.06.2023; в редакції Постанови КМ № 1147 від 03.11.2023, № 181 від 21.02.2025}

ДОДАТОК 4

СХВАЛЕНО

розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 30 листопада 2016 р. № 1013-р

КОНЦЕПЦІЯ

реформи фінансування системи охорони здоров'я

Вступна частина

Більшість українців живуть у страху стикнутись з вітчизняною системою охорони здоров'я. Попри сплату громадянами з власної кишені майже половини коштів на охорону здоров'я додатково до загальнодержавних податків вони вимушені отримувати послуги, що надаються на базі застарілої інфраструктури, без гарантій якості і поважного ставлення до прав та гідності пацієнтів. Така організація системи не лише порушує конституційне право людини на доступну та якісну медичну допомогу, знижує рівень здоров'я та тривалість життя українців, але і перешкоджає економічному розвитку та соціальній згуртованості суспільства.

Дисфункціональність діючої системи спричинена специфікою її організації та фінансування. На сьогодні в Україні досі діє успадкована від СРСР командно-адміністративна модель охорони здоров'я. Заклади охорони здоров'я є бюджетними установами і перебувають у власності держави або територіальних громад. Кошториси доходів і витрат цих закладів охорони здоров'я затверджуються тими ж органами влади, у власності яких вони перебувають, в результаті чого органи влади отримують стимул діяти в інтересах відповідних закладів, а не в інтересах конкретного пацієнта. Фінансування зазначених закладів здійснюється за жорстким постатейним кошторисом на основі застарілих інфраструктурних нормативів. Це позбавляє керівників закладів охорони здоров'я управлінської гнучкості та не сприяє мотивації до покращення результату.

Міжнародний досвід, рекомендації Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі - ВООЗ), а також дослідження специфіки використовуваної сьогодні моделі системи охорони здоров'я України свідчать, що єдиним способом забезпечити якісний медичний захист без фінансового стресу для громадян є перехід до фінансування медицини за страховим принципом. Цей підхід дозволяє розподілити ризики хвороби та витрати на лікування між великою кількістю застрахованих осіб, заздалегідь збираючи потужні внески з великого пулу людей і спрямовуючи зібрані кошти на виплати за страховим випадком у разі хвороби чи іншого розладу здоров'я.

Для запровадження в Україні пропонується модель державного солідарного медичного страхування, яка враховує кращі сучасні практики та досвід трансформації систем охорони здоров'я у світі, зокрема у Центральній та Східній Європі.

Основним джерелом фінансування оновленої системи охорони здоров'я залишаються кошти Державного бюджету України, отримані із загальнодержавних податків. Виплати для лікування окремої людини не прив'язані до розміру її індивідуальних внесків.

Бюджетні кошти на фінансування медицини розподіляються через новий, сучасний механізм стратегічної закупівлі медичних послуг. Відбувається перехід від фінансування постатейних кошторисів закладів охорони здоров'я - бюджетних установ, розрахованих відповідно до їх існуючої інфраструктури (кількості ліжок, персоналу тощо), до оплати результату (тобто фактично пролікованих випадків або приписаного населення) закладам, які перетворюються на автономних постачальників цих послуг, а також аптекам як постачальникам призначених лікарями лікарських засобів. Таким чином, буде запроваджено принцип «гроші ходять за пацієнтом», а не за інфраструктурою закладів охорони здоров'я та іншими надавачами послуг.

Предметом закупівлі стає державний гарантований пакет медичної допомоги - прозоро визначений обсяг первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої), екстреної медичної допомоги та лікарських засобів, право на отримання якого у разі потреби матимуть всі без винятку громадяни України. Вартість цих послуг покриватиметься системою страхування повністю або частково. У випадку часткового покриття пацієнти будуть здійснювати офіційну співоплату за послуги та/або лікарські засоби. Підходи до встановлення розмірів такої співоплати будуть чітко визначеними і єдиними для всієї країни.

На початковому та середньостроковому етапі реформи генеральним замовником медичних послуг державного гарантованого пакета медичної допомоги залишаються чинні головні розпорядники бюджетних коштів, якими є відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Однак кінцевим завданням реформи є забезпечення закупівель таких послуг через єдиного національного замовника.

Перехід на нову систему закупівель медичних послуг супроводжується створенням та постійним вдосконаленням сучасної платформи для збору та обміну медичною та фінансовою інформацією в електронному вигляді. Така електронна система дозволить реалізувати принцип «гроші ходять за пацієнтом», а також аналізувати ситуацію із

станом здоров'я населення, щоб оперативно розробляти оптимальний план закупівлі медичних послуг і найбільш ефективно витратити кошти. Ця система також відкриє можливість для створення «єдиного медичного простору» – координації і інтеграції між рівнями медичної допомоги, а також для запровадження нової системи управління якістю послуг.

Пропонована модернізація існуючої системи фінансування медичної галузі є радикальною, тому передбачені нею зміни мають здійснюватися поступово. Запровадження нової моделі передбачається здійснити трьома етапами, повна реалізація яких очікується до 2020 року. Поступовість є особливо важливою для забезпечення належного соціального захисту та перепідготовки працівників системи охорони здоров'я в умовах її докорінної реорганізації, а також для розбудови інформаційних систем, ефективної консолідації ресурсів для інвестицій у розвиток перспективних закладів охорони здоров'я в новоутворених госпітальних округах, закріплення нових функцій громад та місцевого самоврядування в системі медичного страхування, забезпечення ефективної соціальної комунікації і роз'яснення суті, механізмів та очікуваних результатів реформи широким верствам населення.

Проблеми, які потребують розв'язання

Реформа системи охорони здоров'я має передбачати кардинальні якісні зміни всіх функцій системи охорони здоров'я - управління цією системою, забезпечення її відповідними ресурсами, фінансування та надання вироблених цією системою послуг.

Разом з тим ВООЗ та інші міжнародні організації вважають основною функцією системи охорони здоров'я у будь-якій державі світу функцію фінансування. Адже відсутність у країні ефективної моделі фінансування системи охорони здоров'я означає відсутність у держави важелів для забезпечення ефективного управління нею та для поліпшення здоров'я населення, що є основною метою діяльності цієї системи; відсутність ефективного планування та використання її ресурсів; відсутність стимулів, які спонукали б підвищувати якість та ефективність медичної допомоги; відсутність прозорості, підзвітності та справедливості системи охорони здоров'я та відсутність надійного фінансового захисту громадян у разі хвороби.

Тому реформа системи фінансування охорони здоров'я є одним з головних завдань плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418, і має стати головним пусковим механізмом для започаткування комплексних реформ у цій життєво важливій сфері та забезпечити створення в Україні сучасної, гідної великої європейської держави медицини.

Можна виділити такі основні проблеми у фінансуванні системи охорони здоров'я, які потребують розв'язання.

Перша проблема – катастрофічна фінансова незахищеність пацієнтів.

Загальний обсяг (сума державних та приватних) витрат на охорону здоров'я в Україні у 2014 році становив 7,4 відсотка валового внутрішнього продукту. Це нижче, ніж в середньому в країнах - членах ЄС (9,5 відсотка валового внутрішнього продукту у 2013 році), але приблизно стільки ж, і навіть дещо більше, ніж, наприклад, у сусідніх Польщі та Румунії (6,7 та 5,3 відсотка валового внутрішнього продукту у 2013 році відповідно). Однак, якщо в середньому у 2013 році в країнах - членах ЄС частка державних витрат у структурі загальних витрат на охорону здоров'я становила 76 відсотків (у Польщі та Румунії відповідно майже 70 та 80 відсотків), в Україні ситуація з розподілом тягаря фінансування охорони здоров'я між громадянами і державою є набагато важчою для населення - у 2014 році згідно з даними, наведеними у статистичному бюлетені «Національні рахунки охорони здоров'я України», державні витрати в цій сфері становили лише 51,7 відсотка, дуже незначні додаткові платежі було покрито шляхом приватного медичного страхування та міжнародної донорської підтримки. Тому майже 46 відсотків витрат (або понад 54,1 млрд гривень) було сплачено безпосередньо пацієнтами з власних кишень в момент отримання медичних послуг або придбання лікарських засобів.

Таким чином, українці, які порівняно із своїми європейськими сусідами мають значно нижчі рівні доходів та соціальних стандартів, водночас є менш захищеними у випадку хвороби - вони мусять платити за утримання системи охорони здоров'я з власної кишені значно більшу частку своїх доходів, ніж більш заможні жителі країн - членів ЄС.

Як наслідок, близько 3,8 % домогосподарств в Україні (або 640 тис. родин) потерпають від катастрофічних витрат на медицину, 92 % населення боїться потрапити у фінансову скруту у випадку хвороби.

Унікальність української системи охорони здоров'я, що відрізняє її чи не від усіх інших країн сучасного світу, полягає в тому, що Конституція України формально передбачає безмежні гарантії забезпечення всіх громадян безоплатною медичною допомогою у державних та комунальних закладах охорони здоров'я.

Однак забезпечити дотримання таких необмежених гарантій у цій сфері для всіх без винятку своїх громадян неспроможна не лише Україна, а і будь-яка з найпотужніших економік світу. Формальність цих політичних декларацій, їх економічна необґрунтованість призвели до цілковитої втрати прозорості системою охорони здоров'я – попри встановлене Конституцією України необмежене право на безоплатну

медичну допомогу, громадяни України майже ніколи не можуть розраховувати на вчасне і якісне безоплатне лікування в державних та комунальних лікарнях і поліклініках. Додаткова оплата різними способами (або у вигляді так званих благодійних внесків, або шляхом вручення пацієнту чи його близьким списку «того, що потрібно для лікування» у зв'язку з відсутністю у лікарні тих чи інших лікарських засобів, або у вигляді відвертої чітко сформульованої медичними працівниками вимоги сплатити за ту чи іншу послугу) вимагається у переважній більшості випадків.

Багаторічний світовий досвід свідчить про те, що пряма оплата людиною за лікування у разі хвороби у момент отримання медичної послуги - найменш ефективний і вкрай небезпечний для суспільства спосіб фінансування медичної допомоги. Сучасне лікування багатьох хвороб є дуже дорогим, і для бюджету окремої сім'ї його вартість зазвичай є значним фінансовим шоком. Крім того, проблеми із здоров'ям важко передбачити заздалегідь, отже, індивідуальні грошові накопичення також не є ефективним рішенням навіть для тих, хто може це собі дозволити.

Саме з цієї причини, за визначенням ВООЗ, в основі тих систем охорони здоров'я, які найкращим чином здатні задовольняти потреби населення, лежать здійснення попередньої оплати за ту медичну допомогу, потреба у якій виникне у разі погіршення здоров'я, та об'єднання відповідних ресурсів у достатньо потужні пули, здатні забезпечити належний рівень солідарного захисту людей у разі хвороби та належну ефективність управління зібраними для фінансування охорони здоров'я ресурсами.

Єдиний ефективний шлях для забезпечення доступної та якісної медичної допомоги, який надійно захищає тих, хто захворів, та їх близьких від фінансового стресу, – це перехід до фінансування медицини за страховим принципом, тобто за принципом, який передбачає чіткі правила передоплати за конкретно одержану у разі настання хвороби необхідну медичну допомогу. Суть цього принципу полягає в тому, що посильні грошові внески на випадок хвороби сплачуються великою кількістю громадян заздалегідь, а зібрані кошти спрямовуються на лікування тих, кого спіткала хвороба.

У сучасному світі існує два основних підходи до організації такої попередньої оплати – один з них передбачає використання з цією метою загальних податків, забезпечуючи тим самим безпосереднє страхування ризику хвороби державою, а другий базується на використанні схем соціального страхування. При цьому суттєвої принципової різниці між такими двома підходами не існує, і вони рівною мірою (і часто в поєднанні) застосовуються у сучасних розвинутих країнах.

В Україні передоплата громадянами за медичне обслуговування здійснюється у вигляді сплати загальних податків до державного бюджету. Подібна практика поширена в багатьох високорозвинутих країнах світу, зокрема майже у половині країн-членів ЄС (Великій Британії, Іспанії, Італії, Ірландії, усіх Скандинавських країнах), і набуває дедалі більшого поширення. ВООЗ вважає модель, що базується на цьому принципі, найвищим рівнем еволюції системи охорони здоров'я.

Разом з тим в Україні попри зовнішню подібність до описаного механізму кошти, які збираються через загальні податки та акумулюються в державному бюджеті, витрачаються не на закупівлю послуг для кожного страхового випадку, а на підтримку існування наявної мережі закладів охорони здоров'я незалежно від кількості та якості фактично наданих ними пацієнтам послуг.

Таке використання коштів є вкрай неефективним, і багато платників податків не може розраховувати на вчасне і якісне безоплатне лікування в комунальних лікарнях та поліклініках. Як наслідок, населення платить за охорону здоров'я двічі: спочатку у вигляді регулярних податків, а потім - з кишені для купівлі лікарських засобів, оплати процедур або неофіційного гонорару лікарю.

Друга проблема – низька якість та ефективність надання послуг.

Лише 23 % українців відчують впевненість у вітчизняній системі охорони здоров'я та якості роботи її закладів (згідно з опитуваннями Gallup World Poll). Решта вважають її роботу неякісною та неефективною. Низька якість та ненадійність системи медичного обслуговування підтверджуються об'єктивними показниками здоров'я населення.

Згідно з даними Держстату, середня тривалість життя при народженні в Україні становила 71,4 рока у 2013 році (76,2 – для жінок і 66,3 – для чоловіків), що є значно нижче від середньої тривалості життя у країнах – членах ЄС (80 і 73). Показники чоловічої смертності у віці 15–60 років в Україні є одними з найгірших у світі, і більшість смертей у цій віковій групі класифікуються як такі, яких можна було уникнути або попередити шляхом належного лікування. З усіх смертей 79 відсотків трапляється через неінфекційні хвороби, з них близько 65 відсотків - через хвороби серцево-судинної системи, ще близько 8 відсотків - внаслідок онкологічних хвороб.

При цьому Україна є четвертою в світі державою за кількістю лікарняних ліжок (879 на 100 тис. населення) та другою у європейському регіоні (після Російської Федерації) за середнім рівнем тривалості госпіталізації (11,8 дня). У країнах – членах ЄС у середньому ці показники становлять відповідно 527,4 на 100 тис. населення та 8,08 дня, тобто в 1,7 та 1,4 раза нижчі.

Так само Україна має більшу порівняно із середньою для країн - членів ЄС кількість лікарів та медичних сестер, значно вищі, ніж у середньому в ЄС рівень госпіталізації та кількість амбулаторних контактів із системою охорони здоров'я з розрахунку на одного жителя.

Отже, маючи значно більшу мережу закладів охорони здоров'я, кількість лікарняних ліжок та лікарів, українці значно частіше від жителів країн-членів ЄС звертаються до лікарів та частіше і довше лежать у лікарнях, але при цьому мають значно гірші показники здоров'я, значно більшу смертність та значно меншу середню тривалість життя.

Причини цього полягають не у кількісному дефіциті медичної інфраструктури (зокрема лікарень, лікарняних ліжок і медичних працівників), а в її якійсій відсталості (відсутності сучасного оснащення, застарілих підходах до лікування та організації праці, недостатньому робочому завантаженні) та у вкрай неефективній моделі загальної організації системи охорони здоров'я, передусім в організації її фінансування та управління нею.

Значна зношеність основних фондів, відчутне відставання медичної інфраструктури та вітчизняної клінічної практики від вимог сучасних європейських та світових стандартів не дозволяють змістити акценти в бік активного та широкого використання нових, менш інвазивних і водночас більш ефективних медичних технологій, високотехнологічного обладнання та більш складних і динамічних знань та навичок медичних працівників, що мають базуватися на принципах доказової медицини. Від цього страждає якість надання послуг.

Так само фактична відсутність у країні належного сучасного адміністрування та менеджменту у сфері охорони здоров'я стоїть на заваді запровадженню широко застосовуваних у світі нових високоефективних моделей організації медичної допомоги, що мають базуватися на принципах доказового управління. Від цього страждає ефективність використання ресурсів.

Яскравим прикладом є зумовлена цими причинами характерна для України вкрай нераціональна структура споживання медичних послуг. З одного боку, їй притаманне надання непропорційно великої переваги більш обтяжливій з фінансової точки зору стаціонарній медичній допомозі, з іншого – вкрай недостатня увага забезпеченню розвитку значно дешевшої і ефективнішої з точки зору досягнення високих показників здоров'я первинної та амбулаторної спеціалізованої медичної допомоги. Достатньо згадати лише те, що частка витрат на стаціонарну медичну допомогу у структурі загальних видатків на охорону здоров'я становить більш як 52 відсотки, тоді як у країнах – членах ЄС – в середньому лише 32,8 відсотка.

Необґрунтовано переобтяжена в кількісному плані мережа лікарень, значна частина якої представлена малопотужними, погано оснащеними та малозавантаженими з точки зору обсягу послуг закладами, сама по собі є фактором, що становить загрозу як для якості надання медичної допомоги, так і для ефективності використання ресурсів. Адже не варто очікувати якісних та безпечних послуг від хірурга, який здійснює у кращому випадку лише кілька серйозних операційних втручань на місяць. Так само не варто очікувати якісних та безпечних послуг від акушера-гінеколога, який приймає одні пологи на тиждень. Наслідком цього є висока відносна собівартість малочисельних послуг та поступова втрата фахівцями кваліфікації і практичних навичок, які можна здобути лише працюючи «на потоці» у потужних добре оснащених лікарнях.

Третя проблема – неефективне витрачання бюджетних коштів.

Неефективність витрачання коштів пов'язана передусім з їх витрачанням не за принципом «гроші ходять за пацієнтом», а за принципом «гроші ходять за інфраструктурою».

Українська система охорони здоров'я побудована на основі моделі управління, відомої у світі як модель Семашка. Більшість закладів охорони здоров'я є бюджетними установами, що перебувають у власності держави або територіальних громад. Кошториси цих закладів зазвичай затверджуються тими ж органами влади, до власності яких ці заклади належать. Для розпорядника коштів це створює конфлікт інтересу: адже він діє одночасно і як замовник медичної послуги (від імені громади), і як її надавач. Ці інтереси можуть суперечити один одному, оскільки закладам охорони здоров'я не завжди вигідно надавати саме ті послуги і саме таким чином, як це потрібно або зручно пацієнту. Однак, суміщаючи обидві ролі, місцева влада не має фінансового та інституційного стимулу завжди діяти виключно в інтересах громади, а не в інтересах конкретних постачальників послуг.

Фінансування закладів охорони здоров'я здійснюється за постатейним кошторисним принципом. Нормативи витрачання коштів, затверджені МОЗ, чітко визначають структуру фінансування окремих поліклінік та лікарень. Такий підхід має цілий ряд недоліків. По-перше, у керівництва закладів не залишається управлінської гнучкості, щоб оптимізовувати їх діяльність, скорочувати неефективні видатки та запроваджувати інноваційні, не передбачені типовими настановами організаційні практики. По-друге, відсутні стимули для будь-якого покращення роботи закладу, адже отримання фінансування жодним чином не залежить від результатів діяльності (ані від кількості наданих послуг, ані від їх якості), гроші з бюджету закладу охорони здоров'я - бюджетній установі надаються лише на підставі того, що ця установа

існує, а заробітна платня її персоналу - за вихід на роботу та відпрацьований час.

Суворе управлінська дисципліна, яка притаманна моделі Семашка і яка досі застосовується в українській системі охорони здоров'я, не приводить до покращення якості, але вимагає від місцевої влади, керівництва закладів та медичних працівників формального дотримання галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я (зокрема конституційної вимоги щодо безоплатного обслуговування в комунальних закладах охорони здоров'я) попри фіскальний стрес, спричинений неефективними вимогами до розподілу коштів. Це створює інституційний клімат, де кожен прагне вижити, а не підвищити функціональність та ефективність системи.

Неефективність витрачання бюджетних коштів також спричинена їх надмірною фрагментованістю. Ефективне фінансування охорони здоров'я вимагає пулінгу (об'єднання) коштів для того, щоб перерозподілити ризик витрат на лікування (ризик страхового випадку) між якомога більшою кількістю застрахованих осіб. На відміну від інших державних зобов'язань, витрати на лікування окремого громадянина важко передбачити як з точки зору ймовірності таких витрат, так і з точки зору їх величини. Чим більшу кількість внесків залучає страховик, тим стійкішою є система з точки зору спроможності задовольнити несподівані витрати будь-якого нового випадку.

Оптимальна величина фінансового пулу для повного розподілу ризиків між учасниками визначається шляхом актуарних розрахунків на основі закону великих чисел. Методологія актуарних розрахунків використовує теорію ймовірності, демографічну та епідеміологічну статистику. Існуючі в цій галузі дослідження свідчать: чим більшою є величина страхового пулу, тим стійкішим він є фінансово, однак мінімальні обсяги покриття становлять від 450 тис. до 1,5 млн застрахованих осіб.

Важливо, що механізм розподілу ризиків вимагає, щоб розпорядник зібраних через пулінг (об'єднання) коштів мав можливість використовувати всі його ресурси для фінансування страхових випадків, що відбулися у цьому пулі. Лише так зберігається значущість математичних розрахунків, за допомогою яких був визначений пул. Іншими словами, сформований пул не може бути розбитий на окремі «кишені». У протилежному випадку кожен із його «фрагментів» втрачає свою фінансову стійкість: він або банкрутує, або недоплачує застрахованим особам.

Українська система охорони здоров'я фінансується коштами загальнодержавних податків, а отже, ці платежі можуть відігравати роль «страхових внесків», що вносяться громадянами заздалегідь на випадок

хвороби. Однак зібраний таким чином загальнонаціональний пул коштів є вкрай фрагментованим, оскільки його використання делегується, зокрема, на рівень міст і районів. Згідно з переписом населення 2001 року середня чисельність населення міст України (не враховуючи м. Києва) становить 130 тис., а середня чисельність району – лише 45 тис. мешканців. Таким чином, більшість місцевих бюджетів та їх громади не є фінансово захищеними перед ризиками настання хвороб. Іншими словами, існує значна ймовірність того, що кількість людей, які захворіють у цій громаді, і відповідне навантаження на бюджет виявиться значно більшим, ніж зібрані або виділені у цей бюджет кошти.

Мета та принципи реалізації Концепції

Метою реформи фінансування системи охорони здоров'я є створення та запровадження нової моделі фінансування, яка передбачає чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, кращий фінансовий захист громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я.

Нова модель фінансування має базуватися на таких принципах:

фінансовий захист – недопустимість катастрофічних витрат громадян у випадку хвороби чи відмови від отримання необхідної медичної допомоги через неможливість її оплатити в момент отримання;

універсальність покриття та справедливості доступу до медичної допомоги – забезпечення доступу до гарантованих державою послуг для всіх, хто їх потребує;

прозорість і підзвітність – недопустимість застосування корупційних схем, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних коштів;

ефективність – максимально висока віддача кожної вкладеної в систему охорони здоров'я бюджетної гривні, краща якість та доступність послуг для пацієнтів, кращі умови роботи та доходи для лікарів;

вільний вибір – можливість для пацієнта отримати допомогу в тому закладі охорони здоров'я, який найкраще задовольняє його потреби;

конкуренція постачальників – залучення постачальників усіх форм власності, що створює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання клінічних протоколів та професійних стандартів;

передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги у державному бюджеті – повноцінне стратегічне планування медичної допомоги та витрат на неї;

субсидіарність – встановлення повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити відповідні доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги, а також необхідні для цього ресурси.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Розв'язання визначених проблем та забезпечення всім громадянам доступу до гідного європейської держави рівня медичного обслуговування передбачається здійснити шляхом переходу системи охорони здоров'я України до фінансування на основі моделі державного солідарного медичного страхування громадян з використанням для цього коштів, акумульованих у державному бюджеті.

Завдання реформи

Впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги

Державні гарантії в сфері надання медичних послуг повинні бути приведені у відповідність з економічними можливостями суспільства шляхом визначення державного гарантованого пакета медичної допомоги, що базується на пріоритетах охорони здоров'я, враховує поточний економічний стан і можливості держави та фінансується з урахуванням положень статті 95 Конституції України.

Державний гарантований пакет медичної допомоги поширюватиметься на всіх громадян України та включатиме:

- первинну медичну допомогу;

- екстрену медичну допомогу (у тому числі у стаціонарі);

- основні види амбулаторних послуг за направленням лікаря загальної практики - сімейного лікаря;

- основні види стаціонарної медичної допомоги за направленням лікаря загальної практики - сімейного лікаря чи лікаря-спеціаліста, включаючи лікарські засоби для стаціонарної та екстреної медичної допомоги, вартість яких відшкодовується через встановлений державою механізм оплати відповідних видів медичної допомоги;

- амбулаторні рецептурні лікарські засоби, які внесені до національного переліку основних лікарських засобів та вартість яких відшкодовується через механізм реімбурсації.

Державний гарантований пакет медичної допомоги включатиме достатньо широкий спектр амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги, а також лікарських засобів. Вартість відповідних послуг буде покриватися через систему державного солідарного медичного страхування повністю або частково.

Для тих послуг, для яких буде встановлене неповне покриття вартості єдиним національним замовником медичних послуг,

передбачається запровадження механізму часткової офіційної співоплати пацієнтами.

Тарифи для повної оплати медичних послуг, що входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги, та тарифи офіційної співоплати таких послуг будуть уніфікованими і єдиними для всієї території України. Тарифи встановлюватимуться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, і оплачуватимуться постачальникам єдиним національним замовником медичних послуг (на перехідному етапі вони оплачуватимуться чинними головними розпорядниками бюджетних коштів, якими є відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в майбутньому – єдиним національним замовником медичних послуг) на основі укладених договорів про надання медичної допомоги, що передбачають використання механізму оплати за результат.

Надходження, що отримуватимуть державні та комунальні заклади охорони здоров'я від співоплати пацієнтами витрат за надані їм медичні послуги на основі прозорості та економічно виправданої системи тарифів, стануть офіційним формально визнаним додатковим джерелом фінансування зазначених постачальників послуг.

Детальний перелік послуг, що входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги і підлягають оплаті з державного бюджету або співоплаті за уніфікованим тарифом, а також структура та рівень тарифів на відповідні послуги затверджуватимуться щороку Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо переліку послуг та рівня тарифів будуть розроблятися єдиним національним замовником медичних послуг і погоджуватися з МОЗ та Мінфіном. Після затвердження зазначених документів вони підлягатимуть широкому оприлюдненню.

Під час визначення переліку послуг державного гарантованого пакета медичної допомоги, вартість яких відшкодовуватиметься державою повністю чи на основі співоплати пацієнтами, враховуватиметься такий принцип:

- ✓ послуги первинної та екстреної медичної допомоги (зокрема у стаціонарі) повністю покриватимуться державним солідарним медичним страхуванням – співплата для таких послуг не передбачається;
- ✓ послуги спеціалістів та обстеження за направленням лікаря покриватимуться державним солідарним медичним страхуванням із співплатою від пацієнта; без направлення лікаря пацієнт оплачуватиме повну вартість;

- ✓ послуги стаціонарного лікування та високоспеціалізовані послуги покриватимуться державним солідарним медичним страхуванням із співплатою пацієнта;
- ✓ встановлений обсяг лікарських засобів за рецептом покривається державним солідарним медичним страхуванням із співплатою пацієнта через механізм реімбурсації. При цьому зазначене покриття стосуватиметься лише лікарських засобів, включених до Національного переліку основних лікарських засобів.

Визначення єдиного і прозорого підходу до тарифікації та співплати за медичні послуги створить підґрунтя для активізації розвитку добровільного медичного страхування. Законодавство в цій сфері буде переглянуте з метою гармонізації з вимогами ЄС щодо регулювання добровільного медичного страхування.

Витрати постачальників медичної допомоги на надання медичних послуг та лікарських засобів, які не входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги, відшкодовуватимуться пацієнтами в повному обсязі шляхом прямої оплати чи через механізм добровільного медичного страхування. До таких послуг, зокрема, належатимуть послуги вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, що надаються за прямим зверненням пацієнтів без направлення лікаря, окремі види діагностичних та лікувальних послуг, забезпечення лікарськими засобами понад перелік та обсяг, передбачені в державному гарантованому пакеті медичної допомоги.

Ціни на послуги, що виходять за межі державного гарантованого пакета медичної допомоги та не покриваються бюджетним фінансуванням, встановлюватимуться постачальниками медичних послуг відповідно до положень Закону України «Про ціни та ціноутворення».

Утворення єдиного національного замовника медичних послуг

На початковому та середньостроковому етапі реформи, до моменту утворення єдиного національного замовника медичних послуг, фінансування медичних послуг, що входять до складу державного гарантованого пакета медичної допомоги, буде здійснюватись чинними головними розпорядниками бюджетних коштів, якими є відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Однак на довгострокову перспективу основним завданням реформи є інтеграція функції закупівель медичних послуг, що входять до складу державного гарантованого пакета медичної допомоги, через єдиного національного замовника медичних послуг. Єдиний національний замовник медичних послуг – центральний орган виконавчої влади, який

діє в інтересах пацієнтів та закуповує медичні послуги в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги за рахунок акумульованих в єдиному національному пулі (Державному бюджеті України) коштів на основі єдиних базових тарифів та вимог до якості.

З цією метою пропонується утворення окремого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я. Для забезпечення відповідності діяльності єдиного національного замовника медичних послуг інтересам громадян як користувачів його послуг при зазначеному центральному органі виконавчої влади буде утворено Раду пацієнтського контролю.

Утворення єдиного національного замовника медичних послуг як окремого центрального органу виконавчої влади (а не як структурного підрозділу МОЗ) необхідне для забезпечення такого рівня відокремленості зазначеного органу від процесу формування політики, який дозволив би йому жорстко дотримуватися технічних критеріїв розподілу акумульованих у державному бюджеті призначених для фінансування охорони здоров'я коштів і не залежати при цьому від поточних політичних вподобань центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Предметом політичних переговорів та суспільного консенсусу має залишитися лише загальний обсяг видатків на фінансування державного гарантованого пакета медичної допомоги та зміст цього пакета. Подальше використання коштів керованого єдиним національним замовником медичних послуг пулу бюджетних коштів повинно здійснюватися незалежно від політичних міркувань виключно на основі технічних розрахунків та рамкових стандартів щодо надання медичних послуг, які будуть розроблятися і затверджуватися МОЗ (як органом, відповідальним за формування державної політики у цій сфері).

Новоутворений єдиний національний замовник медичних послуг здійснюватиме свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі. Територіальні органи єдиного національного замовника медичних послуг будуть виконувати виключно технічну функцію. Це дозволить уніфікувати рівень послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги у всій країні, оскільки кожен українець незалежно від місця народження і проживання у разі потреби буде отримувати однаковий рівень страхових виплат, необхідних для його ефективного лікування згідно із затвердженими клінічними протоколами та Національним переліком основних лікарських засобів.

У моделі, що запроваджується, єдиний національний замовник медичних послуг:

- ✓ є розпорядником бюджетних коштів, призначених для покриття витрат на надання медичної допомоги для всіх громадян України в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- ✓ через свої територіальні органи укладає договори з постачальниками медичних послуг всіх рівнів та форм власності (в тому числі із загальнодержавними та відомчими закладами охорони здоров'я), предметом яких є закупівля медичних послуг в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- ✓ не є власником закладів охорони здоров'я та не здійснює управління ними (принцип розмежування функцій замовника і постачальника медичних послуг);
- ✓ через свої територіальні підрозділи проводить розрахунки з будь-яким закладом охорони здоров'я, до якого звертається пацієнт та з яким укладено договір (з використанням для цього єдиних національних реєстрів пацієнтів, закладів охорони здоров'я, медичних послуг);
- ✓ під час замовлення та оплати медичних послуг керується правилами і тарифами, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- ✓ здійснює контроль за дотриманням закладами охорони здоров'я належного виконання договорів на надання медичної допомоги в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- ✓ забезпечує аналіз та прогнозування потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідних для цього ресурсів та аналіз показників діяльності закладів охорони здоров'я.

Контроль за дотриманням закладами охорони здоров'я умов договорів, укладених з єдиним національним замовником медичних послуг, здійснюватиметься з урахуванням уже діючої системи державного нагляду за діяльністю закладів охорони здоров'я за принципом недопущення збільшення кількості перевірок та дублювання контрольних повноважень. Зокрема, перелік повноважень у сфері державного нагляду, що здійснює МОЗ, буде переглянуто і уточнено шляхом внесення відповідних змін у нормативно-правові акти з метою передачі єдиному національному замовнику медичних послуг функцій з контролю тих аспектів діяльності закладів охорони здоров'я, вимоги до яких доцільніше включати до умов договору на надання медичної допомоги (а не до умов ліцензування чи акредитації закладу).

Єдиний національний замовник медичних послуг публічно звітує про свою діяльність. Зокрема, широкому оприлюдненню підлягає щорічний звіт про його діяльність, а також щорічний збалансований пакет пропозицій щодо фінансування системи охорони здоров'я, який включає:

- ✓ пропозиції щодо деталізованого складу державного гарантованого пакета медичної допомоги на плановий та два наступні за плановим бюджетні роки;
- ✓ пропозиції щодо структури та рівня єдиних національних тарифів на відповідні послуги, порядку їх оплати, а також рівня співоплати громадянами на плановий та два наступні за плановим бюджетні роки;
- ✓ деталізований звіт про економічну і актуарну оцінку обсягу бюджетних коштів, необхідних для фінансування пропонованого обсягу державного гарантованого пакета медичної допомоги, за умови застосування пропонованого рівня тарифів та співоплат, а також аналіз альтернативних сценаріїв цих показників та обґрунтування оптимального рішення.

Модель фінансування системи охорони здоров'я єдиним національним замовником медичних послуг, що є розпорядником бюджетних коштів, зібраних через механізм загального оподаткування, дозволяє уникнути фіскальних та соціальних ризиків, пов'язаних із запровадженням нового страхового внеску на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування та значним розміром неформального сектору економіки та зайнятості, що має місце в Україні. Така модель забезпечує:

- ✓ справедливість та універсальність у зборі та розподілі коштів: всі громадяни роблять внески (через механізм загального оподаткування) і мають право на отримання послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- ✓ уніфікованість базових тарифів відшкодування витрат, пов'язаних з наданням послуг, що входять до складу державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- ✓ керованість процесу переходу від діючої моделі утримання закладів охорони здоров'я - бюджетних установ за рахунок коштів відповідних бюджетів до страхової моделі відшкодування витрат постачальників медичної допомоги з використанням механізму стратегічних закупівель медичних послуг.

Створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я

Згідно із статтею 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» до повноважень місцевого самоврядування належить управління закладами охорони здоров'я, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, організація медичного обслуговування та харчування в комунальних оздоровчих закладах, забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території, а також розвиток всіх видів медичного обслуговування, зокрема розвиток мережі закладів охорони здоров'я, та сприяння підготовці і підвищенню кваліфікації спеціалістів.

Органи місцевого самоврядування стикаються з рядом перешкод для ефективного здійснення зазначених повноважень. Виділення значних коштів з місцевих бюджетів на фінансування медицини вимушено спрямовується на співоплату поточних видатків для надання базових медичних послуг, а не на розвиток комунальних закладів охорони здоров'я та їх персоналу.

Запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я передбачає збереження повноважень органів місцевого самоврядування у цьому секторі і створення можливостей для їх повноцінного виконання. Передусім це буде досягнуто шляхом прозорого відмежування фінансової відповідальності державного рівня влади. Кабінетом Міністрів України буде визначено чіткий, обмежений перелік послуг державного гарантованого пакета медичної допомоги, надання яких буде повністю забезпечуватися за рахунок коштів державного бюджету. Місцева влада не повинна буде вишукувати кошти для надання таких послуг.

Органи місцевого самоврядування отримають можливість спрямовувати кошти місцевого бюджету (у разі рішення відповідних громад) на управління та розвиток комунальних закладів охорони здоров'я, зокрема на придбання медичного обладнання та інші капітальні видатки. Крім того, місцева влада зможе витратити кошти місцевих бюджетів на оплату для мешканців громади додаткових медичних послуг, що на даний час не входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги (тобто розвиток медичного обслуговування).

За органами місцевого самоврядування також буде закріплено функцію забезпечення громадського здоров'я на місцевому рівні, пов'язану із збереженням та укріпленням здоров'я мешканців громади, профілактикою захворюваності.

Автономізація постачальників медичної допомоги

Запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я, яка передбачає перехід до оплати діяльності постачальників медичної допомоги на основі конкретних результатів їх роботи, потребує

принципової зміни характеру відносин між постачальником послуг та їх замовником - розпорядником бюджетних коштів.

На зміну командно-адміністративній моделі відносин між такими суб'єктами має прийти контрактна модель взаємовідносин, в межах якої такі відносини регулюються договорами стратегічної закупівлі медичної допомоги (медичних послуг) з чітко визначеними параметрами фінансування та результату. В межах зазначених договорів розпорядник бюджетних коштів діятиме в інтересах пацієнтів (платників податків) як третя сторона-платник, а заклад охорони здоров'я або індивідуальний лікар приватної практики виступатимуть як постачальники послуг.

Обов'язковою умовою запровадження орієнтованих на результат договорів стратегічної закупівлі медичних послуг, а разом з ними і орієнтованих на результат методів оплати діяльності постачальників є надання останнім достатнього рівня управлінської та фінансової автономії, необхідної для отримання права укладати контракти та гнучко і незалежно від інших сторін організовувати свою власну діяльність з досягнення встановлених цими договорами результатів. Запровадження такої моделі взаємовідносин потребує надання державним та комунальним закладам охорони здоров'я управлінської та фінансової автономії. З урахуванням світового досвіду автономію передбачається забезпечити шляхом реорганізації таких закладів охорони здоров'я у повноцінні суб'єкти господарської діяльності – державні та комунальні некомерційні підприємства.

Реорганізовані комунальні заклади охорони здоров'я отримають можливість утворювати об'єднання комунальних підприємств, гуртуючись у комунальні некомерційні корпорації. Це дасть змогу покращити якість та підвищити ефективність продукованих ними медичних послуг шляхом оптимального взаємного розподілу функцій, збільшити загальний об'єм медичних послуг, знизити витрати в розрахунку на одну надану медичну послугу, що сприятиме економії коштів.

Крім закладів охорони здоров'я, що є державними та комунальними некомерційними підприємствами, медичні послуги в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування зможуть також надавати приватні заклади охорони здоров'я та медичні працівники, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи - підприємці.

Запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»

Основою нової моделі фінансування системи охорон здоров'я має стати перехід від фінансування постатейних кошторисів державних та комунальних закладів охорони здоров'я - бюджетних установ,

розрахованих виходячи з необхідності утримання наявної інфраструктури цих закладів (такої як кількість ліжок, нормативи забезпечення персоналом тощо), до оплати результатів діяльності цих закладів як автономних суб'єктів господарської діяльності, тобто до оплати фактично наданої ними пацієнтам медичної допомоги. Такий же принцип має бути застосований і щодо регулювання відносин з аптеками, що виступатимуть як постачальники прописаних лікарями лікарських засобів, що входитимуть до державного гарантованого пакета медичної допомоги.

Методи оплати діяльності (відшкодування витрат) постачальників медичної допомоги мають бути побудовані таким чином, щоб забезпечувати збалансування системи доходів та витрат і створювати у постачальників стимули, необхідні для того, щоб поліпшувати якість та більш ефективно надавати послуги.

Враховуючи специфіку різних видів медичної допомоги, для оплати діяльності (відшкодування пов'язаних з нею витрат) постачальників мають застосовуватися різні методи оплати, здатні найкращим чином забезпечувати зазначені стимули.

З огляду на світовий досвід для відшкодування витрат постачальників первинної медичної допомоги буде запроваджено змішаний метод оплати. Основна частина цієї оплати базуватиметься на основі капітаційної ставки (нормативу на одного громадянина, приписаного до відповідного постачальника допомоги - конкретного лікаря загальної практики - сімейного лікаря) і в кожному конкретному випадку передбачатиме корекцію цієї частини оплати з урахуванням ризиків, зумовлених статевовіковою структурою списку пацієнтів конкретного лікаря, характером місцевості, що ускладнює умови, в яких надається допомога (зокрема останнє стосуватиметься гірських населених пунктів та сільських територій). До основної частини оплати додаватимуться бонусні доплати за досягнення певних встановлених договором про надання первинної медичної допомоги результатів. Як приклади такої доплати за досягнення результатів можуть розглядатися доплати за високий рівень охоплення приписаних до конкретного постачальника послуг первинної медичної допомоги пацієнтів вакцинацією, охоплення пацієнтів, які належать до певних груп ризику, відповідними скринінговими послугами (зокрема регулярні контроль кров'яного тиску для пацієнтів з групи ризику артеріальної гіпертензії, мамографія для жінок чи скринінгові тести на простатичний специфічний антиген для чоловіків відповідних вікових категорій), високі показники роботи, спрямованої на підвищення рівня охоплення пацієнтів добровільним тестуванням та консультуванням, антиретровірусною терапією у зв'язку з ВІЛ/СНІД, а також доплата за інші окремі послуги

первинної медичної допомоги, необхідність збільшення обсягів надання яких визначено пріоритетами національної політики охорони здоров'я.

На початку запровадження зазначеного методу оплати використовуватиметься проста формула визначення нормативу на одного громадянина з коефіцієнтами корекції ризиків за віком та статтю. Поступово до такої оплати на основі згаданого принципового підходу долучатимуться додаткові складові, які дозволять зробити капітаційний метод оплати якомога більш об'єктивним та справедливим і сприяти максимально можливому формуванню у постачальників позитивних для суспільства стимулів, що спонукають до підвищення якості, доступності та економічної ефективності послуг первинної медичної допомоги. Структура оплати постачальників первинної медичної допомоги передбачатиме постійну адаптацію до умов та пріоритетів національної політики охорони здоров'я.

Замовник послуг первинної медичної допомоги укладатиме прямі договори про надання послуг первинної медичної допомоги з ліцензованими та акредитованими МОЗ постачальниками такого виду медичної допомоги. Сумарна оплата за договором про надання первинної медичної допомоги визначатиметься кількістю населення, приписаного до відповідного надавача первинної медичної допомоги, а також показниками результативності.

Для оплати діяльності (відшкодування витрат) постачальників вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги використовуватимуться різні методи.

Фінансування постачальників спеціалізованої та високоспеціалізованої амбулаторної допомоги залежно від виду послуг здійснюватиметься на основі оплати з розрахунку на одного громадянина, оплати за послугу чи оплати за пролікований випадок (для амбулаторних послуг, що надаються у лікарнях, таких як хірургія одного дня).

Для оплати діяльності постачальників стаціонарної медичної допомоги у перспективі застосовуватиметься метод фінансування на основі оплати за пролікований випадок за методом розподілу на діагностично-споріднені групи. На початковому етапі ця методологія буде апробована у деяких пілотних лікарнях. На їх базі будуть відпрацьовані нові підходи до збору даних щодо пролікованих випадків, їх кодування та об'єднання у відповідні діагностично-споріднені групи та технології аналізу витрат, пов'язаних з кожним випадком надання допомоги. В межах цього пілотного проєкту система групування випадків стаціонарної медичної допомоги з використанням діагностично споріднених груп буде адаптована до особливостей застосовуваної в Україні клінічної практики, а також буде забезпечено збір даних,

необхідних для розроблення універсальних базових тарифів оплати пролікованих випадків для кожної діагностично-спорідненої групи. Надалі оплата стаціонарної медичної допомоги за методом розподілу на діагностично-споріднені групи буде поступово запроваджуватися в усіх інших лікарнях.

Запровадження такої методології оплати є складним і тривалим процесом, його реалізація (за досвідом інших країн) може потребувати кількох років, у тому числі для забезпечення відповідної підготовки різних категорій працівників галузі охорони здоров'я. Тому на початковому етапі реформи, до переходу на оплату стаціонарної медичної за методом розподілу на діагностично-споріднені групи, фінансування лікарень відбуватиметься за скороченою формою економічної класифікації видатків бюджету із визначенням обсягу послуг та відповідних індикаторів результативності цих закладів.

Розвиток і у разі потреби реорганізація мережі закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, здійснюватимуться через госпітальні округи, які відповідно до вимог Основ законодавства України про охорону здоров'я мають бути утворені в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Метою утворення госпітальних округів є впорядкування мережі закладів охорони здоров'я у спосіб, який би дозволив забезпечити якість і своєчасність надання медичної допомоги населенню, а також ефективно використання бюджетних коштів для забезпечення надання спеціалізованої допомоги жителям відповідних територій.

Госпітальний округ утворюватиметься як функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць в межах області.

Відшкодування вартості наданих лікарських засобів, що входять до Національного переліку основних лікарських засобів, передбачені державним гарантованим пакетом медичної допомоги і придбані за рецептом лікаря, здійснюється через механізм реімбурсації - часткового або повного відшкодування замовником вартості наданого пацієнту лікарського засобу.

Насамперед такий механізм фінансування буде введений для лікування чітко визначеного переліку хвороб, що відіграють пріоритетну роль у формуванні основних показників здоров'я населення (серцево-судинні хвороби, цукровий діабет), а також хвороб, які ефективно лікуються в амбулаторних умовах.

Розбудова сучасної системи управління медичною інформацією

Запровадження моделі активних (стратегічних) закупівель медичних послуг неможливе без постійного використання даних про медичні і економічні параметри надання послуг на рівні закладу, а також

про медичну історію окремих пацієнтів. Ці дані необхідні єдиному національному замовнику медичних послуг для фінансового планування, укладення контрактів та їх моніторингу, а також МОЗ, Мінсоцполітики та Мінфіну для контролю якості, аналізу та оновлення деталізованого змісту державного гарантованого пакета медичної допомоги та його вартості.

Необхідно, щоб створення такої бази даних відбувалося в межах єдиного загальнонаціонального медичного простору за допомогою уніфікованих стандартів обміну даними. Це необхідно для визначення національних пріоритетів у цьому секторі і фінансово обґрунтованих показників державного гарантованого пакета медичної допомоги. Крім того, наявність єдиної національної системи збору та обміну медичними даними є платформою для майбутньої реалізації принципу «гроші ходять за пацієнтом» на рівні єдиного загальнонаціонального медичного простору через направлення пацієнтів у разі необхідності до будь-якого закладу охорони здоров'я країни, де необхідну послугу буде надано найшвидше і найефективніше.

Створення єдиного загальнонаціонального медичного простору передбачає запровадження інструментів електронної охорони здоров'я, таких як електронні реєстри, протоколи обміну даними, системи кодування діагнозів та процедур та інше. Основною умовою для ефективного функціонування системи фінансування є запровадження системи унікальної ідентифікації пацієнтів.

МОЗ має забезпечити створення загальних стандартів обміну інформацією між усіма сторонами - учасниками процесу надання та фінансування медичної допомоги.

Інформатизація закладів охорони здоров'я є завданням їх власників (громад, приватних інвесторів) та з урахуванням перехідного етапу обов'язковою умовою участі в оновленій системі фінансування та отримання коштів через механізм державного медичного страхування. При цьому також планується залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Етапи та строки реалізації Концепції

Реалізація Концепції відбуватиметься трьома етапами: підготовчий етап (2017 рік), етап впровадження (2018-2019 роки) та етап інтеграції (2020 рік).

Підготовчий етап (2017 рік)

Метою підготовчого етапу (2017 рік) є закладення правових та інституційних основ для нової системи фінансування охорони здоров'я, запровадження нової моделі фінансування первинної медичної допомоги та початок впорядкування мережі закладів, що надають вторинну

(спеціалізовану) медичну допомогу через створення госпітальних округів.

На підготовчому етапі передбачається:

- підготувати проєкти та прийняти нормативно-правові акти, які створюють законодавчу базу для функціонування нової системи фінансування охорони здоров'я та єдиного національного замовника медичних послуг; в тому числі розробити проєкти законів, що визначатимуть модель державного гарантованого пакета медичної допомоги, механізм здійснення співоплати за надані медичні послуги, порядок надання медичних послуг на платній основі;
- утворити єдиного національного замовника медичних послуг як центральний орган виконавчої влади, здійснити його державну реєстрацію та забезпечити розбудову його кадрових та інституційних потужностей (підбір та підготовка персоналу, робота із статистичними даними тощо);
- розробити та погодити із заінтересованими сторонами модель державного гарантованого пакета медичної допомоги; модель співоплати медичних послуг;
- прийняти нормативно-правові акти щодо надання управлінської та фінансової автономії бюджетним закладам охорони здоров'я, що передбачають реорганізацію закладів охорони здоров'я до початку етапу впровадження;
- розпочати процес реорганізації бюджетних закладів охорони здоров'я шляхом перетворення їх на державні та комунальні некомерційні підприємства;
- запровадити національну систему реімбурсації лікарських засобів для визначеного переліку медичних станів;
- переглянути уніфіковані клінічні протоколи для переліку найбільш поширених медичних станів;
- розробити необхідні електронні реєстри (зокрема пацієнтів, постачальників медичних послуг, медичних станів);
- запровадити нову модель фінансування на рівні первинної медичної допомоги, що передбачає такі заходи:
 - забезпечення протягом I кварталу 2017 р. запровадження компонентів електронної системи обміну медичною інформацією, необхідних для запуску нової моделі фінансування на первинному рівні медичної допомоги;
 - забезпечення можливості укладення договорів про надання первинної медичної допомоги між громадянами та вільно обраними ними лікарями

- загальної практики - сімейними лікарями; проведення протягом січня - червня 2017 р. загальнонаціональної «приписної кампанії», протягом якої інформація про таку можливість буде активно поширена серед населення та медичної спільноти;
- розроблення та затвердження протягом I кварталу 2017 р. деталізованого переліку послуг, що увійдуть до державного гарантованого пакета медичної допомоги для первинної ланки медичної допомоги на 2017 рік, а також єдиного рівня капітаційної ставки для оплати відповідних послуг у 2017 році;
 - забезпечення можливості укладення єдиним національним замовником медичних послуг договорів з постачальниками первинної медичної допомоги незалежно від їх організаційно-правової форми господарювання та форми власності (центрами первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, амбулаторіями, медичними працівниками, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи - підприємці);
 - запровадження починаючи з 1 липня 2017 р. контрактних відносин між єдиним національним замовником медичних послуг та постачальниками первинної медичної допомоги; запровадження нового механізму оплати постачальникам первинної медичної допомоги на основі капітаційної ставки - єдиного тарифу на одного громадянина, з яким постачальник уклав договір про надання первинної медичної допомоги;
 - розпочати підготовку до запровадження нової моделі фінансування на рівні вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що передбачає такі заходи:
 - розроблення і затвердження протягом першого півріччя 2017 р. деталізованого переліку послуг, що увійдуть до державного гарантованого пакета медичної допомоги в частині вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги і будуть переведені на фінансування за діагностично-спорідненими групами починаючи з 2018 року, а також єдиного рівня тарифів для оплати та співоплати відповідних послуг у 2018 році;

- розроблення методики використання діагностично-споріднених груп для обліку наданої медичної допомоги для закладів охорони здоров'я, що надають стаціонарну медичну допомогу та започаткування її практичного запровадження;
- розпочати процес впорядкування мережі закладів, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу шляхом:
 - утворення госпітальних округів, які об'єднують постачальників вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги всіх рівнів;
 - розроблення перспективних планів розвитку мережі стаціонарних закладів у межах госпітальних округів на основі локальних протоколів медичної допомоги та маршрутів пацієнтів, а також визначення перспективних закладів охорони здоров'я, потужності яких потребують розвитку;
 - запровадження програми підтримки перспективних закладів охорони здоров'я, а також процесу перепрофілювання інших закладів охорони здоров'я у межах госпітальних округів за рішенням відповідних громад.

Первинна медична допомога на підготовчому етапі буде фінансуватися таким чином: протягом першого півріччя 2017 р. - з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, протягом другого півріччя 2017 р. – через єдиного національного замовника медичних послуг із запровадженням оплати постачальникам на договірній основі з використанням капітаційної ставки.

Вторинна (спеціалізована) медична допомога на підготовчому етапі буде фінансуватися з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, та обласних бюджетів із підготовкою до запровадження оплати постачальникам на договірній основі за методом розподілу на діагностично-споріднені групи.

Третинна (високоспеціалізована) медична допомога на підготовчому етапі буде фінансуватися з державного бюджету та обласних бюджетів із підготовкою до запровадження оплати за методом розподілу на діагностично-споріднені групи.

Етап впровадження (2018–2019 роки)

Метою етапу впровадження (середньострокового етапу) є введення в дію державного гарантованого пакета медичної допомоги на всіх рівнях медичної допомоги та започаткування його фінансування через єдиного національного замовника медичних послуг. На цьому етапі передбачається:

- підготувати проекти та прийняти нормативні акти, які створюють законодавчу базу для запровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги на всіх її рівнях, а також механізмів співоплати за медичні послуги;
- розпочати фінансування державного гарантованого пакета медичної допомоги через єдиного національного замовника медичних послуг на всіх рівнях медичної допомоги;
- запровадити в повному обсязі систему реімбурсації лікарських засобів у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- почати запровадження співоплати медичних послуг в закладах охорони здоров'я та лікарських засобів;
- затвердити уніфіковані клінічні протоколи для найбільш поширених медичних станів;
- розробити та затвердити систему тарифікації медичних послуг, встановити тарифи на відшкодування медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- розробити та прийняти нормативно-правові акти, які забезпечують рівні умови для доступу закладів охорони здоров'я всіх форм власності до укладення договорів з єдиним національним замовником медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- розробити та прийняти нормативно-правові акти, які регламентують залучення добровільного медичного страхування для покриття співоплати медичних послуг та лікарських засобів;
- впровадити електронні інструменти обміну медичними, фінансовими та статистичними даними, що необхідні для функціонування єдиного загальнонаціонального медичного простору;
- розпочати реорганізацію мережі вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги в межах госпітальних округів згідно з розробленими перспективними планами;

- запровадити широке використання методу розподілу на діагностично-споріднені групи для обліку наданої медичної допомоги для закладів охорони здоров'я, що надають стаціонарну вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу;
- розпочати оплату постачальникам медичних послуг за принципом оплати за пролікований випадок з використанням методу розподілу на діагностично-споріднені групи для закладів охорони здоров'я, що надають стаціонарну вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу.

Первинна медична допомога на етапі впровадження буде фінансуватися шляхом укладення договорів з єдиним національним замовником медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги на основі капітаційної ставки на одного громадянина, з яким було укладено договір про надання первинної медичної допомоги, з поступовим запровадженням доплат за якість послуг.

Вторинна (спеціалізована) допомога на етапі впровадження буде фінансуватися шляхом поступового переходу на укладення договорів з єдиним національним замовником медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги за принципом оплати за пролікований випадок за методом розподілу на діагностично-споріднені групи.

Третинна (високоспеціалізована) допомога на етапі впровадження буде фінансуватися шляхом поступового переходу на укладення договорів з єдиним національним замовником медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги за принципом оплати за пролікований випадок за методом розподілу на діагностично-споріднені групи.

Етап інтеграції (2020 рік)

Метою етапу інтеграції є налагодження повноцінного функціонування нової системи фінансування охорони здоров'я в масштабі всієї країни. На цьому етапі передбачається:

- забезпечити фінансування державного гарантованого пакета медичної допомоги (включно з реімбурсацією лікарських засобів) через єдиного національного замовника медичних послуг в повному обсязі; повинні бути укладені договори на надання медичної допомоги між єдиним національним замовником медичних послуг та всіма постачальниками медичних послуг, які беруть участь у державній системі фінансування медичних послуг;

- забезпечити функціонування єдиного медичного простору на базі інструментів електронної охорони здоров'я;
- забезпечити повноцінне функціонування механізму співоплати за медичні послуги та лікарські засоби;
- забезпечити у відносинах між єдиним національним замовником медичних послуг та постачальниками медичних послуг використання нових механізмів оплати медичних послуг (для первинної медичної допомоги - механізму оплати на основі капітаційної ставки на одного громадянина; для вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги - механізм оплати за пролікований випадок з використанням методу розподілу на діагностично-споріднені групи);
- провести оцінку впровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я та підготувати план розвитку системи на наступні п'ять років.

Фінансування медичної допомоги на етапі інтеграції здійснюватиметься у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги через єдиного національного замовника медичних послуг для постачальників медичних послуг всіх рівнів. Будуть використовуватися такі методи оплати медичних послуг: для первинної медичної допомоги - оплата на основі капітаційної ставки на одного громадянина; для вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги – оплата за пролікований випадок з використанням методу розподілу на діагностично-споріднені групи.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дасть можливість створити сучасну модель фінансування системи охорони здоров'я європейського зразка. Вона забезпечить ефективне використання обмежених державних ресурсів у системі охорони здоров'я шляхом спрямування їх на покриття вартості

фактично надаваних громадянам медичних послуг (принцип «гроші ходять за пацієнтом»).

Реалізація Концепції сприятиме:

- посиленню спроможності держави забезпечувати фінансовий захист для громадян у випадку хвороби;
- більш ефективному та справедливому розподілу публічних ресурсів у системі охорони здоров'я;
- скороченню прямих платежів громадян на оплату медичних послуг та лікарських засобів, зменшенню рівня неформальних платежів;
- появі конкуренції постачальників всіх форм власності на ринку медичних послуг;
- появі ринку праці медичних працівників, підвищенню рівня оплати їх праці;
- приведенню мережі закладів охорони здоров'я у відповідність з реальними потребами населення у медичних послугах;
- підвищенню рівня якості надання медичних послуг, їх фізичної та фінансової доступності;
- реалізації принципу вільного вибору для всіх учасників системи охорони здоров'я (для пацієнта, лікаря, закладу охорони здоров'я, замовника медичних послуг);
- створенню умов для інтеграції приватного сектору до системи охорони здоров'я;
- підвищенню рівня прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів.

Обсяги та джерела фінансування

Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Конкретні обсяги фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів для забезпечення реалізації Концепції будуть визначені під час розроблення плану заходів щодо реалізації Концепції.

Наукове видання
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА ДОСЛІДЖЕНЬ ЯКОСТІ ЖИТТЯ
ІМЕНІ МИХАЙЛА ПТУХИ

НОВІКОВ Валерій Миколайович

ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНО МЕТОДОДОЛОГІЯ
ДОСЛІДЖЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ

У авторській редакції
Комп'ютерна верстка – Бойко Володимир

Підп. до друку 2025. Формат
Ум. Друк. Арк. Облік.-вид. арк.
Тираж 50 прим. **Зам №**

Віддруковано ВД «Академперіодика» НАН України
з наданого автором оригінал-макета

Вул. Терещенківська, м. Київ, 01024

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №