НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ "ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ"

НЕЕКОНОМІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ІНТЕГРАЦІЙНОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Наукова доповідь

За редакцією канд. соціол. наук
О. М. Балакірєвої

Київ – 2015

УДК 316.422(447)(042/5)
ББК 65.9(4Укр)8
Н42

А в т о р и :
Балакірєва О.М. (вступ, п. 4.3, 6.2, 6.4, висновки), Середа Ю.В. (р. 5), Сіденко В.Р. (п. 1.2), Шестаковський О.П. (п. 4.2, 4.3), Тітар І.О. (р. 2), Афонін Е.А. (п. 6.3), Головаха Є.І. (п. 1.1), Дмитрук Д.А. (п. 3.3), Близнюк В.В. (п. 6.1), Білоус Є.В. (п. 4.1), Карнаухова О.В. (п. 3.1., 3.3), Гук Л.П. (3.2), Локтєва І.І. (п. 3.2).

Р е ц е н з е н т и :
чл.-кор. НАН України *Макарова О.В.* (Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України – Київ);
чл.-кор. НАН України *Гриценко А.А.* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ).

Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" від 16 червня 2015 р. № 57

Н-42 **Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з урахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи** : наукова доповідь / за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакірєвої ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". – К., 2015. – 162 с., табл., рис.

ISBN 978-966-02-7717-5

У доповіді розглядаються, яким чином соціальні, культурні, політичні, інституційні та інші неекономічні аспекти сприяли модернізації у країнах ЦСЄ у контексті євроінтеграції та які уроки можуть бути застосовані для України. Обгрунтовано шляхи використання соціального капіталу для мінімізації негативних наслідків трансформацій, оцінено рівень компетенцій державних службовців і запропоновано комплекс практичних рекомендацій з формування громадської активності та соціальної згуртованості, удосконалення державної політики для зменшення соціальної напруги та пом'якшення наслідків економічної кризи.

Для науковців, працівників державних органів управління, галузевих асоціацій, викладачів ВНЗ, аспірантів, студентів та всіх, хто цікавиться джерелами суспільного розвитку України.

УДК 316.422(447)(042.5)
ББК 65.9(4Укр)8

ISBN 978-966-02-7717-5

© Національна академія наук України, 2015
© ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2015

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО 5

РОЗДІЛ 1. НЕЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ 6

1.1. Підходи до визначення неекономічних аспектів економічних трансформацій 6
1.2. Роль неекономічних факторів у контексті розвитку європейської інтеграції країн ЦСЄ 13

РОЗДІЛ 2. ЧИННИКИ ПОЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ТА ГОТОВНОСТІ ДО РЕФОРМ 32

2.1. Підтримка демократії як неекономічна складова модернізації 32
2.2. Ідеологічні орієнтації та підтримка реформ на шляху до ЄС: приклад країн ЦСЄ 38

РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКА ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ 46

3.1. Принципи, застосовані під час реформ ринку праці у країнах ЦСЄ 46
3.2. Ситуація на ринках праці країн ЦСЄ: динаміка та нинішній стан 48
3.3. Кризовий менеджмент у сфері зайнятості країн ЦСЄ та його уроки для оптимізації реформ в Україні 53

РОЗДІЛ 4. РИЗИКИ ТА ПОТЕНЦІАЛ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ: СЦЕНАРІЇ ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНИХ ЗМІН ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО КУРСУ 66

4.1. Трудова міграція у країнах ЦСЄ та її динаміка після вступу до ЄС 66
4.2. Можливі сценарії впливу на трудову міграцію економічних змін з огляду на досвід країн ЦСЄ 71
4.3. Оцінка потенціалу українських мігрантів для модернізації українського суспільства 73

РОЗДІЛ 5. СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК РЕСУРС МІНІМІЗАЦІЇ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ 81

5.1. Ресурс соціального капіталу у країнах ЦСЄ у процесі їхнього реформування 81
5.2. Стратегії зміцнення соціального капіталу у країнах ЦСЄ 87
5.3. Формування соціального капіталу в Україні: держава чи громадянське суспільство? 89

РОЗДІЛ 6. СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНОЇ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ 102

6.1. Європейський досвід реформування державної служби 102
6.2. Характер становлення державно-управлінської еліти в Україні 110
6.3. Аналіз стану професійних компетенцій, психосоціальних властивостей та ставлення до політичної модернізації українського чиновництва 122
6.4. Виклики становлення соціально відповідальної державно-управлінської еліти в Україні 131
ВИСНОВКИ 138
ДОДАТКИ 144

ВСТУПНЕ СЛОВО

Для України особливий інтерес становлять модернізаційні проекти в країнах Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), реалізовані в процесі їхньої підготовки до приєднання до Європейського Союзу. Їх головне значення – в демонстрації ефекту модернізації, індукованої зовнішнім середовищем та його інституційними вимогами в умовах, коли ці інституційні стандарти одночасно є і певними символами, що формують базові очікування в країнах, які модернізуються.

Успіх економічної трансформації, якщо він не підкріплений позаекономічними чинниками соціальних змін, буде тимчасовим і не зумовить створіння до ефективної економічної системи, яка може протистояти викликам часу. Для України актуальним є аналіз соціокультурних аспектів ключових змін, які відбувалися в країнах ЦСЄ після їх приєднання до ЄС. Необхідний аналіз неекономічних аспектів економічних трансформацій, шляхів вирішення негативних наслідків, прогнозування можливих процесів в Україні та пошук стратегічних напрямів використання потенціалу соціального капіталу. Важливо розуміти, якою мірою ризики зростання безробіття, бідності чи посилення міграції можуть бути пом'якшенні чи, навпаки, загострені соціокультурними важелями: внутрішньою солідарністю спільнот, довірою, громадською участю тощо.

Мета доповіді – визначити вплив неекономічних аспектів економічних трансформацій на успішність модернізації у країнах ЦСЄ, встановити, яким чином соціальні, культурні, політичні, інституційні та інші неекономічні аспекти сприяли модернізації у країнах ЦСЄ у контексті євроінтеграції та які уроки можуть бути винесені для України, зокрема у зв'язку з проблемами безробіття, міграції та бідності; розробити комплекс практичних рекомендацій з формування громадської активності та соціальної згуртованості, удосконалення державної політики для зменшення соціальної напруги та пом'якшення наслідків економічної кризи.

Емпіричною базою наукового аналізу слугували доступні бази міжнародних соціологічних дослідницьких проектів (EVS, WVS, ESS, Postcommunist Public), в яких Україна бере участь; національні соціологічні моніторинги – моніторинг Інституту соціології НАН України, моніторинг Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка та Центру «Соціальний моніторинг» за участі відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій; а також статистичні обстеження, матеріали державної і міжнародної статистики.

Сподіваємося, що запропонована українській громадськості наукова доповідь може бути корисною при розробленні державної соціальної та економічної політики.

1

НЕЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

1.1. Підходи до визначення неекономічних аспектів економічних трансформацій

Категорія «трансформація» є однією з найважливіших серед тих, що віддзеркалюють різні аспекти суттєвих соціальних змін у сучасному світі. Якщо у позаминулому столітті соціологи зосереджували увагу переважно на категоріях еволюції і прогресу, у минулому столітті на вістрі аналізу опинилися «революційні зміни» і «суспільний розвиток» (а згодом «модернізація і «транзит»), то останніми роками найчастіше йдеться про трансформаційні процеси стосовно держав, що розвиваються, або тих, які намагаються позбутися наслідків комуністичного минулого. І це зрозуміло, якщо враховувати, що криваві революції, які призводили до побудови тоталітарних держав, та дві світові війни минулого століття остаточно підірвали віру інтелектуальної еліти у прогрес як неминучий наслідок еволюції людської цивілізації. У цьому сенсі недостатньо переконливими виявилися і класичні теорії модернізації та транзиту, які для всіх без винятку держав окреслювали шлях, яким «золотий мільярд» прийшов до ефективної демократії і масового добробуту.

Саме у неомодернізаційних теоріях останніх десятиріч на зміну транзитивним західноцентричним уявленням про невідворотний перехід від відсталих економік і традиційних суспільних відносин до модерну формувався трансформаційний дискурс, у межах якого глибинні економічні зміни і відповідні соціальні перетворення розглядаються як необхідні за сутністю, але надзвичайно різноманітні за результатом, де беззастережні здобутки одних країн межують з невдачами і втратами інших. Трансформація – це процес суттєвих, глибинних соціальних змін. Як підкреслює Піотр Штомпка, «коли, крім кількісних, спостерігаються і базові якісні зміни, тоді ми можемо говорити скоріше про трансформацію, ніж про репродукцію. Такі зрушення зачіпають основу соціальної реальності, оскільки їх відгомін зазвичай відчувається у всіх сферах («елементах») соціального життя, трансформують її найважливішу, сутнісну якість»[1].

Трансформація, на відміну від транзиту, не має наперед заданої цілі, вона не є проектом оновлення за певними економічними схемами на кшталт тих, які теоретики модернізації пропонували країнам, що розвиваються. Трансформаційний підхід набув особливого значення для постсоціалістичних держав, оскільки глибинні соціальні зміни в них почалися раптово, без попереднього розрахунку можливих втрат, без підготовленої економічної та політичної еліти, без історичного досвіду подолання комуністичної суспільної спадщини. Однак виняткову роль трансформаційний підхід має для

[1] Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. ; под ред. В. А. Ядова. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – С. 39.

пострадянських держав, які практично не мали досвіду демократичного транзиту і легального підприємництва і в яких покоління змінювали одне одне в умовах відсутності приватної власності. Про те, що саме трансформаційний підхід до соціальних змін у пострадянських державах є найбільш плідним, влучно висловився відомий російський соціолог В. Ядов: «Категорії модернізації та перехідного періоду, перехідного суспільства явно не передають сутності змін, що відбуваються в Росії просто тому, що історичний вектор цих перетворень об'єктивно не заданий, не визначений. Найбільш загальне адекватне поняття, яке вільне від «векторного навантаження», – поняття трансформації. Особливість російського суспільства, що трансформується, не в тому, що воно перетворюється (перетворюється вся світосистема), але скоріше в тому, що ми перебуваємо у високоактивній стадії соціальних трансформацій, коли нестабільність трансформованої соціальної системи близька до стану «динамічного хаосу»[2].

Трансформація не має кінцевої мети тоді, якщо вона є результатом природної еволюції або вимушених неочікуваних змін. Інша справа – трансформаційний процес, викликаний реформаторськими чи революційними силами, які заздалегідь окреслюють напрям соціальних змін та цілі, які мають бути досягнуті. Власне, транзит є лише одним із типів трансформації, для якого існує свій «пункт призначення». У межах транзиту можна виділити підтип, який отримав назву «модернізація» як осучаснення традиційних суспільств в індустріальну епоху («перша модернізація») і перехід до «другої модернізації» (за популярною термінологією Центру досліджень модернізації Китайської академії наук) в епоху глобалізації і мережевих суспільств. Загалом можна виокремити кілька основних типів соціальної трансформації:

1) *природна* (як наслідок поступового визрівання соціально-економічних умов трансформації). Коли йдеться про такий різновид суспільної трансформації, як модернізація, то прикладом природної трансформації є країни Заходу, де визрівання економічних змін і демократичних засад суспільного життя здійснювалося століттями;

2) *відновлена природна* (як повернення до природної трансформації після певних соціальних ексцесів, пов'язаних з тимчасовими відхиленнями від природної трансформації внаслідок встановлення недемократичних політичних режимів, зовнішнього тиску тощо). Прикладом відновлюваної трансформації є повоєнна Німеччина і постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи;

3) *волюнтарна* (як проект глибинних соціальних змін, які спрямовані на подолання традиційних засад суспільного життя і насадження принципово нових соціально-економічних умов розвитку суспільства). Саме таким шляхом ішли до «іншого модерну» (за визначенням Е.Гіденса) комуністичні режими. Більш вдалими виявилися волюнтарні модернізаційні проекти країн Південно-Східної Азії (Сінгапур, Південна Корея, Малайзія тощо);

4) *вимушена* (як наслідок несподіваних соціально-політичних змін, які призводять до необхідності раптової і стихійної трансформації засад суспільного життя). Саме така трансформація здійснювалася на пострадянському просторі, де новостворені незалежні держави (за винятком країн Балтії) не були готові до глибинних економічних і соціальних перетворень.

---

[2] Ядов В. А. Россия как трансформирующееся общество (Резюме многолетней дискуссии социологов) / В. А. Ядов // Общество и экономика. – 1999. – № 10–11. — С. 66.

Для кожного з означених типів трансформації потрібні певні передумови успіху. Успішною будь-яку трансформацію можна вважати за різними критеріями, серед яких насамперед розглядаються макроекономічні показники та рівень життя населення. Але успіх економічної трансформації, якщо він не підкріплений певними позаекономічними чинниками соціальних змін, є тимчасовим і не зумовлює створення до ефективної економічної системи, яка може протистояти викликам часу. Саме таким був період покращення економічних показників України на початку XXI століття. Внаслідок вимушеної трансформації, яка випала на долю нашої країни, цей економічний успіх був тимчасовим і кон'юнктурно обумовленим, а економічні негаразди – закономірними і постійно відтворюваними.

На відміну від вимушеної пострадянської трансформації, країни колишнього «соціалістичного табору» переходили до нових економічних реалій, маючи залишковий досвід перерваної модернізації, закладений у період між двома світовими війнами. Цей досвід підкріплювався певними історичними традиціями загальноєвропейського розвитку з часів Відродження. Цього виявилося достатньо для того, щоб ці держави і надалі трансформувалися в одному напрямі з країнами ЄС. І хоча економічні стратегії були різними, загальний результат для постсоціалістичних виявився в цілому позитивним[3]. Шляхи, якими йшли країни Центральної та Східної Європи, відрізнялися принципово. Як свідчать дослідження, один тип економічної трансформації – неоліберальний капіталізм – був властивий країнам Балтії. Характерними особливостями неоліберального капіталізму є дуже низькі темпи зростання промислового виробництва, низький рівень виробництва складних виробів, сувора фіскальна політика та низький рівень соціального захисту. Протилежний шлях обрала Словенія, де був встановлений інший тип капіталізму – неокорпоративний, який відзначається передусім високим рівнем соціального захисту, відносно високою часткою складного експорту та уникненням радикальних ринкових механізмів регулювання економічних відносин. Країни Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія і Словаччина) перебувають десь між цими крайнощами, орієнтуючись на помірковану неоліберальну модель у поєднанні з елементами соціальної інклюзії[4].

Розглядаючи сучасний стан і перспективу трансформації українського суспільства, про чинники невдач і можливих успіхів яскраво висловився Богдан Гаврилишин: «Чому деякі країни успішні, а інші ні? Це залежить не від природних ресурсів, не від кількості людей і не від території, що вони її населяють, і не від географічного розташування. Це залежить від того, наскільки великим є людський потенціал тієї чи іншої країни. Отже, як працює економіка, вирішують люди. Важлива і система цінностей держави, а також те, якою є структура влади. У машині багато механізмів, але щоб вони працювали злагоджено, має бути гармонія. Так і в державі»[5]. Саме людський

[3] Roaf, James, Atoyan, Ruben, Joshi, Bikas, Krogulski, Krzysztof and an IMF staff team (2014). 25 years of transition: post-communist Europe and the IMF. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

[4] Гаврилишин Б. Успішність країни залежить від її людського потенціалу [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://1-12.org.ua/2014/09/24/3256#more-3256

[5] Заславская Т. И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе // Общественные науки и современность. – 2005. – № 3. – С. 3–16; Заславская Т. И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе / Т. И. Заславская // Общественные науки и современность. – 2005. – № 4. – С. 13–25.

потенціал вважала одним із визначальних факторів економічних успіхів суспільств, що трансформуються, знаний російський соціолог Т.Заславська[6].

Проте людський потенціал – це достатньо складний феномен, який передбачає наявність *соціальних акторів* (представників еліти і масових соціальних груп), спроможних артикулювати і практично здійснювати необхідні соціальні зміни, *соціальних ресурсів*, якими ці актори володіють, *соціальних інститутів,* що забезпечують систему правил, згідно з якими процес трансформації суспільства набуває легітимності. Залежно від того, якому чиннику надається пріоритетне значення, окреслюється специфічний підхід до визначення соціальних чинників економічної трансформації.

Елітаристський підхід, згідно з яким успіх економічної трансформації насамперед залежить від наявності компетентних лідерів, спроможних ініціювати, очолити, контролювати і вчасно коригувати економічні процеси. Такий підхід має давню традицію, відповідно до якої соціальний порядок має забезпечувати освічений правитель, і саме від нього залежить успіх будь-яких реформ. Сучасна практика успішної економічної модернізації так званих «азійських тигрів», здійснювана під проводом авторитарних лідерів, базувалася на конфуціанській традиції, яка саме освіченому правителю надає сакральну функцію. Але поза цією культурою авторитарні лідери досягають успіху не стільки на економічних теренах, скільки у репресіях проти політичних опонентів. І хоча С.Хантігтон намагався обґрунтувати необхідність для всіх країн, що трансформуються на шляху до демократії і вільної економіки, етапу освіченої автократії, досвід пострадянських трансформацій свідчить лише про те, що авторитарні лідери не демонструють ані освіченості, ані навіть натяків на забезпечення демократії і вільної економіки в осяжній перспективі. М'яким варіантом елітаристського підходу є акцент на меритократії з посиланням на видатну роль у суспільній трансформації постсоціалістичних країн Центральної і Східної Європи таких лідерів, як Вацлав Гавел, Лєшек Бальцерович тощо. Однак, по-перше, не в усіх цих країнах були такі лідери, а по-друге, пострадянському простору це взагалі не властиво через специфічні соціальні ліфти, які висувають на верхівку соціальної ієрархії людей, наближених до олігархічного капіталу або переконаних прибічників патерналістського радянського економічного спадку. Унікальний приклад М.Саакашвілі і його прогресивного політичного оточення, які мали певні успіхи у подоланні масової корупції і здійсненні ліберальних реформ, не був підтриманий більшістю виборців Грузії і залишився лише екзотичним випадком, не властивим пострадянським країнам.

Соціально-класовий підхід, який досі живиться з марксистської теорії соціального розвитку, останнім часом набув популярності в українському експертному середовищі завдяки феномену двох Майданів, рушійними силами яких вважаються представники дрібного і середнього бізнесу, що двічі повставали проти правлячого олігархату. Наразі навіть якщо визнати справедливість цієї концепції, то невтішні наслідки переможної, здавалось би, *помаранчевої революції* і невизначені економічні наслідки Євромайдану свідчать про те, що однієї боротьби економічних класів за владу недостатньо для успішної економічної трансформації. Згідно з сучасними поглядами на соціально-класову структуру, яка забезпечує сталий економічний розвиток, перспективи українського суспільства мають бути пов'язані насамперед з чисельністю серед-

[6] Bohle, D., and Greskovits, B. (2006). Capitalism without Compromise: Strong Business and Weak Labor in Eastern Europe's New Transnational Industries. *Studies in Comparative International Development*, 41(1), Spring, 3–25.

нього класу, який ще не набув належної ваги у суспільстві. Як відзначає провідний фахівець з питань динаміки соціально-класової структури українського суспільства Олена Симончук, «класовий розподіл зайнятого населення капіталістичних країн демонструє класичну модель соціальної структури «суспільств середнього класу» (за об'єктивними ознаками та самоідентифікацією цей клас становить дві третини зайнятих респондентів). Україна ж та інші постсоціалістичні країни балансують на межі – вони вже не є суспільствами робітничого класу… водночас вони ще не досягли постіндустріального стандарту економічно розвинених країн – провідних позицій представників середнього класу»[7]. Навіть за умови, що середній клас у перспективі досягне належної ваги в українському суспільстві, його соціальні ресурси виявляться недостатніми для подальшого успіху економічної трансформації. Це обумовлено особливістю соціальних ресурсів трансформації пострадянських суспільств.

Соціально-ресурсний підхід останніми роками є чи не найпопулярнішим при поясненні особливостей соціальних успіхів чи невдач трансформаційних процесів. Ідеться про соціальний капітал як інтегративну характеристику соціальних ресурсів. Соціальний капітал – категорія, яка увійшла до складу визначальних категорій соціології лише кілька десятиліть тому завдяки роботам видатних соціологів (П.Бурдьє, Дж.Коулмен та ін.). Подальші дослідження виявили, що рівень міжособистісної та інституціональної довіри як однієї з найважливіших складових соціального капіталу багато в чому визначає і можливості успішної трансформації суспільства, і їх економічний стан[8]. Соціальний капітал як можливість включення людини у неформальні соціальні мережі, побудовані на взаємній довірі та взаємопідтримці, на узагальненому досвіді взаємодії, може виконувати у суспільстві й негативну роль, коли цей досвід накопичується у корупційних стосунках, а соціальні мережі побудовані на засадах непотизму, тіньових і клієнталістських відносин.

Саме такий соціальний капітал переважає в умовах сучасних пострадянських суспільств, саме він стримує необхідні, але все ще далекі від сучасних соціальних реалій економічні трансформації. Про це свідчать і останні соціологічні дослідження, здійснені групою дослідників Інституту соціології НАНУ[9]. Чому ж українське суспільство ще й досі, після більш ніж двадцяти років пострадянського існування, потерпає від дефіциту соціальних ресурсів, накопичуючи замість соціального капіталу, необхідного для підтримки економічних реформ, досвід соціальної недовіри та корумпованих відносин на всіх щаблях суспільної ієрархії? Ситуація, що склалася, обумовлена особливостями пострадянської деінституціоналізації та формування нових соціальних інститутів.

Інституціональний підхід до визначення неекономічних чинників економічних процесів почав активно застосовуватися у межах неоіституціоналізму. Згодом він набув поширення у порівняльних соціологічних дослідженнях, де увага зосереджувалася на інституціональних засадах соціальних змін, на взаємозв'язку соціаль-

[7] Симончук О. Динаміка соціально-класової структури у пострадянській Україні // Українське суспільство: 20 років незалежності. – Т. 1 : Аналітичні матеріали. – К.: Ін-т соціології НАНУ, 2011. – С. 68–83.

[8] Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / пер. с англ. — М. : «Ad Marginem», 1996; Sztompka P. (1999). Trust: a sociological theory. Cambridge: Cambridge university press.

[9] Общество без доверия / под ред. Е.Головахи, Н.Костенко, С.Макеева. – К. : Институт социологии НАН Украины, 2014. – 338 с.

них інститутів, які регулюють різні сфери соціальної життєдіяльності[10]. У кожній інституціонально регульованій сфері суспільного життя можна виділити дві основні складові: 1) інституціональна домінанта, яка спирається на дієві закони, розпорядження і організований контроль; 2) інституціональна периферія, в рамках якої перебуває легітимний інституціональний резерв (традиційний або інноваційний). Інституціональні зміни починаються в результаті поступової або вибухової делегітимації інституціональної домінанти в одній або декількох сферах соціальної життєдіяльності. Спочатку процес кардинальних інституціональних змін пов'язаний з порушенням інституціонального балансу, коли в одній з основних сфер суспільного життя (політичній, економічній, духовній) відбувається зміна інституціональної домінанти. Це може бути зміна політичного устрою, економічного укладу або релігійно-моральних устоїв, викликана зростаючою делегітимізацією неефективних законів і контролюючих їх виконання організацій з наступною легалізацією інституціонального резерву. Отже, ініціальна фаза інституціональних змін, незалежно від того, як довго вона триває, визначається законами порушення інституціонального балансу і зміни інституціональної домінанти.

Яскравим прикладом кардинальних інституціональних змін у результаті порушення інституціонального балансу і зміни інституціональних домінант є Радянський Союз, у якому початкове скасування інституту цензури і наступне запровадження інституту демократичних виборів призвели до руйнування основоположних інститутів однопартійності, державної економіки, панівної ідеології і, врешті-решт, до розвалу держави як такої. Делегітимізація неефективних соціальних інститутів може відбуватися еволюційним шляхом (стихійно або в результаті цілеспрямованого реформування). Однак штучно підтримувана легальність нелегітимних соціальних інститутів, як правило, призводить до інституціональних вибухів. Утрачену легітимність інституціональних утворень впливові соціальні актори можуть тимчасово компенсувати посиленням організованого контролю і репресій аж до того моменту, коли в результаті революційних перетворень легалізуються нові соціальні інститути.

Залежно від того, які інститути мали вищий рівень легітимності в інституціональному резерві – традиційні чи інноваційні, – відбувається зміна інституціональної домінанти. Так, наприклад, в Ірані в результаті ісламської революції легалізувався інститут теократії, а в пострадянських державах Балтії – ліберальні політичні та економічні інститути. Закономірний порядок інституціональних змін у період становлення незалежності України (порушення інституціонального балансу → зміна інституціональної домінанти → легалізація інституціонального резерву) багато в чому визначив подальші суперечності та труднощі розвитку українського суспільства. Формальна легалізація демократичних і ринкових інститутів не підкріплювалася їх легітимацією в масовій і елітарній свідомості. В інституціональному резерві не було нічого інноваційного, крім масового демократичного ентузіазму і елітарного розрахунку на прискорену вертикальну мобільність і збагачення в умовах радикальних політичних і соціально-економічних трансформацій. Проте нові інститути виникали не на порожньому місці, бо вже в радянському минулому зароджувалися тіньові соціальні інститути, наділені специфічною легітимністю, що функціонували й розвива-

[10] Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. – М.: Новое изд-во, 2011. – 464 с.

лися поза правовим полем, проте мали масову підтримку як компенсаторні регулятори «природних» людських і ділових відносин за умов штучних правових та ідеологічних обмежень тоталітарної системи.

У такий спосіб із радянських інститутів «блату» (загального протекціонізму) і «тіньової економіки» за допомогою легалізації могли доволі швидко сформуватись інститути приватної власності й підприємництва. Самої лише легалізації «тіньових інститутів» явно бракувало для перетворення їх на принципово нові ефективні інститути, які відповідали б новим декларованим цілям розвитку держави й суспільства. Недостатньо узаконити «розкрадання державної власності» у формі приватизації або «тіньову економіку» у формі підприємництва, щоб ці інститути набули легітимного статусу в суспільстві й люди погодилися жити за цими нормами і правилами не як учасники «тіньового боку соціального життя», а як законослухняні громадяни демократичної держави. Нелегітимність нових політичних та економічних інститутів виявилася невдовзі після легалізації їх у незалежній Україні. Системоутворюючі інститути радянського суспільства, втративши легальність, не втратили традиційної легітимності – згоди людей з соціальними правилами, заснованими на ідеології державного патерналізму, збереженні державної власності на великі підприємства, соціалістичних пільг для населення і привілеїв для правлячої еліти тощо. У свою чергу нелегальні (тіньові) інститути радянського суспільства – тіньовий ринок, блат і корупція, організована злочинність, подвійна мораль – трансформувалися в легальні інститути «перехідного суспільства», але не набули належної легітимності через їх масове сприйняття як «узаконеного беззаконня».

Чи існують підстави говорити про унікальність саме пострадянської інституціоналізації? Адже аналогічні соціальні трансформації пережили також європейські країнитак званого «соціалістичного табору». Втім, посткомуністична трансформація соціальних інститутів у цих країнах відрізняється від пострадянської. Наприклад, польське суспільство вже на самому початку трансформацій мало нові легальні й легітимні інститути — ринкову економіку, «Солідарність», католицьку церкву. До того ж лише за пострадянських умов з'явився феномен тотальної корумпованості, що звів нанівець процес легітимізації нових соціальних інститутів. В Україні віддзеркаленням цього феномена у масовій свідомості було стійке уявлення про те, що серед інших соціальних груп провідна роль у розбудові нової держави належить мафії.

Зрештою, в посткомуністичному світі лише у пострадянських державах (за винятком країн Балтії) у всіх генерацій громадян майже цілком був відсутній соціальний досвід життя за умов політичної демократії і ринкової економіки. Тому збереження соціальної інтеграції і стабільності в Польщі, Угорщині, Чехії та інших країнах «пізньої комунізації» має інші, ніж у Росії та Україні, інституціональні засади, які уможливили для них здійснення ефективної «шокової терапії» у стислі терміни, у той час, коли економіка пострадянських держав прискорено руйнувалася, а в політичному житті бурхливо розвивалися реставраційні процеси. Більшість громадян України перебувають у стані амбівалентності стосовно інституціональних утворень, легальність яких не підкріплена правом і мораллю. *Закон подвійної інституціональної системи перехідного суспільства* діє в усіх транзитивних суспільствах. Однак ступінь вираженості інституціональної амбівалентності варіює в дуже широких межах. В одних випадках тривалий час спостерігається чітка картина подвійності в основних сферах суспільного життя (саме така картина характерна для України в роки

незалежності), в інших – і амбівалентність менш виражена, і терміни співіснування старих і нових інститутів не настільки тривалі (наприклад, післявоєнні Німеччина та Італія, постсоціалістичні держави Центральної та Східної Європи). Своєрідний вихід з інституціональної подвійності часів правління Б.Єльцина знайшла Росія, вилучивши з інституціональної периферії резерв, пов'язаний з її імперським минулим та євразійською ідеологією. Консолідація суспільства і формування нового соціального порядку в Росії здійснюється на засадах помірної автократії, сакралізації влади, великодержавної ідеології, орієнтованої на євразійство, і підозрілості щодо Заходу як потенційної загрози для відродження «Великої Росії». Після Євромайдану Україна намагається обрати протилежний вихід з пастки інституціональної подвійності. Саме це багато в чому й обумовило російську агресію. Якщо в України і є перспектива успішної економічної трансформації, то вона насамперед пов'язана з подоланням інституціональної подвійності на шляху до відтворення основних засад європейської інституціональної системи.

1.2. Роль неекономічних факторів у контексті розвитку європейської інтеграції країн ЦСЄ

Огляд теоретичних підходів до аналізу дії неекономічних чинників і пріоритетів розвитку у процесі європейської інтеграції та їх втілення у базових документах ЄС. Процеси європейської інтеграції, які отримали своє найбільш виразне втілення в розвитку європейських співтовариств та утворенні Європейського Союзу, розгортался під впливом складного комплексу чинників, які охоплювали не лише економічні, а й політичні, ідеологічні та культурно-ціннісні мотиви. При цьому первинними серед них – усупереч досить поширеним уявленням, які базуються на превалюванні взаємодії у сфері економіки у початкових фазах європейського інтеграційного процесу – були саме загальні міркування неекономічного плану.

Цей, більш ширший, суспільний контекст європейського інтеграційного процесу проявляв себе поступово – мірою поглиблення взаємодії, її проникнення в усе нові й нові сфери. І це певним чином стимулювало й наукові дослідження переходити від первинних, досить прагматичних, підходів до пошуку більш загальних основ для формування європейської єдності – не як суто утилітарного процесу пошуку прибутку, додаткового доходу чи вищих темпів економічного зростання, а як розкриття *глибинної ментально-ціннісної спорідненості європейської цивілізації* – при всій багатоманітності її прояву в конкретних національних формах.

Аналіз походження *ментально-ціннісних* витоків об'єднаної Європи є досить складним та неоднозначним, як, власне, і сама історія Європи. Він не дає нам якоїсь однієї інваріантної відповіді на питання, звідки виникає спільність європейського шляху розвитку, на якому було так багато війн та насильства. Чимало дослідників вбачають витоки цієї єдності в принципах політичної свободи та демократії, закладених ще у Стародавній Греції, шукають його в християнському світогляді та відповідній йому духовно-політичній організації (Священна Римська імперія), а з XVIII ст.європейська ідея починає асоціюватися з поняттям цивілізації[1112].

[11] Boer, Pimden (1995). Europe to 1914: the Making of an Idea. *The History of the Idea of Europe (What Is Europe?)*: Revised ed. Wilson, Kevin and van der Dussen, Jan (eds.). Walton Hall, Milton Keynes: The Open University and London: Routledge, p. 13–82.

Проте тривалий час ці спільні основи наштовхувалися на очевидну політичну фрагментацію, яка багато в чому спиралася на локалізацію економічних процесів у певних, відносно замкнених територіальних утвореннях, які перебували у стані постійної боротьби за контроль над якомога більшими ресурсами розвитку – територіальними (земля), природними та людськими.

Тому реально європейська інтеграційна ідея виникає на межі 1920–1930 рр. саме як *політична мета* (перший проект європейської інтеграції від 1929 р., підготовлений прем'єр-міністром Франції А.Бріаном), зумовлена головним чином загостренням проблеми збереження миру на європейському континенті. Цей *безпековий імпульс* розвитку інтеграції був багатократно посилений під час Другої світової війни, коли італійці А.Спінеллі та Е.Россі склали свій знаменитий маніфест «За вільну та об'єднану Європу» (1941 р.)[13], що став основою утвореного в 1943 р. Європейського федералістського руху. І початок реального інтеграційного руху в Європі після Другої світової війни був пов'язаний насамперед з намаганнями пов'язати європейські держави (передусім Німеччину та Францію) таким чином, щоби політичні та військові конфлікти стали неможливими. Саме у цьому ракурсі згідно з відомим Планом Шумана 1950 р. було утворене Європейське об'єднання вугілля та сталі.

І саме зважаючи на визначну роль міркувань безпеки у розвитку європейського інтеграційного процесу оформився окремий теоретичний напрям, який обґрунтував концепцію «співтовариств безпеки» (*securitycommunities*)[14]. Подальші розробки в рамках зазначеного напряму акцентували значення для стабільного та безпечного розвитку факторів *довіри* та *спільності інтересів*, наявності *спільних ідентичностей, цінностей і смислів* у відносинах між державами зокрема[15]. Саме вони, поряд із суто економічними міркуваннями, стали базовими основами розвитку процесів європейської інтеграції, її поглиблення та розширення на нові країни.

Характерно, що один із фундаторів теорії європейського інтеграційного процесу Е.Хаас уже давно підкреслював важливість неекономічних складових успішного процесу інтеграції, наголошуючи, що надмірний акцент на прагматичні інтереси є небезпечним для долі процесу інтеграції, тому що відірвані від глибоких ідеологічних або філософських переконань прагматичні інтереси є ефемерними і можуть бути легко зруйновані, через що інтеграція легко перетвориться на дезінтеграцію[16].

Значення цього теоретичного принципу надзвичайно посилилося в результаті значного поглиблення – з 1990-х років – взаємодії учасників європейського інтеграційного процесу, пов'язаного з переходом від заходів, переважно орієнтованих на ліквідацію бар'єрів для руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили, до більш комплексної соціально-економічної взаємодії та узгодження дій у рамках концепції побудови економічного та валютного союзу, а також політичного союзу держав – членів ЄС. Це

---

[12] Pagden, Anthony (ed.) (2002). The Idea of Europe: from antiquity to the European Union. Woodrow Wilson Center Series. Cambridge University Press.

[13] The Ventotene Manifesto «Towards a Free and United Europe». Retrivied from http://www.federalunion.org.uk/archives/ventotene.shtml

[14] Deutsch, K.W. et al (1957). Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

[15] Adler, Emanuel and Barnett, Michael (eds.) (1998). Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press.

[16] Haas, Ernst B. (1968). The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957: 2nd edn. Stanford, CA: Stanford University Press, p. Xxiii; Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будуще / пер. с англ. – М. : Издательский дом «Классика-XXI», 2011.

спричиняє те, що в інтеграційному процесі різноманітні неекономічні чинники відіграють дедалі зростаючу роль. Вони стають визначальними у процесі ускладнення структури регулювання відносин усередині європейського співтовариства, коли традиційні міждержавні стосунки доповнюються розгалуженою мережею відносин недержавних суб'єктів, у тому числі окремих громадян, їх професійних та суспільних спільнот. Останні не лише зумовлюють формування багаторівневих систем участі в інтеграційному процесі, але ведуть до утворення *європейських мережевих структур* як важливого механізму, що сприяє розвиткові інтеграції.

За цих умов процес інтеграції в рамках ЄС перестає бути винятково регіональним економічним процесом: він дедалі більше виступає як процес *європеїзації* всіх боків життя і поведінки у суспільстві. При цьому процес європеїзації зовсім не є тотожним виробленню якогось соціального стандарту, обов'язкового для всіх країн–членів. З цього погляду поширений в Україні стереотип про необхідність адаптації до «європейської соціальної моделі» є неадекватним, оскільки насправді Європа – це *розмаїття* національних моделей, *споріднених* дотриманням певних базових принципів, а зовсім не єдиний шаблон суспільної організації.

Процеси інтеграції мірою свого поглиблення та структурного ускладнення виявляють іще одну важливу властивість: на певній стадії свого розвитку вони перестають обмежуватися перетвореннями лише у сфері формалізованих інституційних засад, які генеруються взаємодією на міждержавному рівні. Вже з моменту формування основних засад спільного ринку, коли в процеси взаємодії (координації, кооперації, уніфікації та стандартизації) втягуються величезні сегменти суспільств країн-учасниць, для ефективного розвитку безперервних контактів на різних рівнях суспільної організації необхідною стає система розгалужених неформальних механізмів, які спираються на норми моралі та етики взаємних стосунків, традиції та звичаї, стереотипи суспільної думки, поширені форми добровільної взаємодії. Тобто перебіг процесів європейської інтеграції та розвитку окремих їх учасників починає істотно залежати від еволюції *неформальних інститутів*, які у свою чергу зумовлені культурними засадами суспільства, його пануючими ментально-ціннісними символами та орієнтирами.

В ЄС цей процес виходу на нові рівні взаємодії відбувався одночасно з істотними зрушеннями у світовій економіці, пов'язаних з глобальною інформаційно-технологічною революцією, формуванням у найбільш розвиненій частині світу суспільств, які базуються на знаннях, та колосальним зростанням значення людського капіталу як провідного фактору розвитку. Це зумовлює кардинальну перебудову соціальних структур з виходом на авансцену так званого *креативного класу*[17], який має стати головним провідником майбутнього розвитку економіки та суспільства. Важливим наслідком цієї соціальної зміни є підвищення здатності окремих осіб та їх асоціації, врешті-решт, і країн їх мешкання до *креативного створення (конструювання) свого майбутнього*. Ця фундаментальна зміна не може не мати далекосяжних наслідків в аспекті базової мотивації та логіки організації поведінки людини у суспільстві, а також формування політичних орієнтирів креативно орієнтованих суспільств. Ці зміни відображаються, зокрема, і у сфері наукових досліджень суспільних процесів, що відбуваються в Європі, де істотно посилюються течії *соціологічного інституціоналізму* та

[17] Risse, Thomas. (2004). Social Constructivism and European Integration. *European Integration Theory*, Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.). Oxford – New York: Oxford University Press, 159–176.

соціального конструктивізму[18]. Останні формулюють свої теоретичні постулати на підставі передусім не логіки консіквенталізму (слідування цілям максимізації або оптимізації власних інтересів та преференцій), а логіки доречності (*appropriateness*) – слідування правилам, які пов'язують певні ідентичності з певними ситуаціями[19].

Застосування цих новітніх підходів до аналізу процесів європейської інтеграції зумовлює до визнання у цьому процесі не тільки і не стільки раціоналізації способів досягнення більш ефективного господарювання, але насамперед *способу реалізації ідеальних уявлень про майбутнє* відповідно до пануючих у суспільному середовищі *соціальних смислів та «культурного коду» суспільства*. Саме тому порядок дій на вищих стадіях розвитку інтеграційного процесу, до яких перейшли з 1990-х років у рамках ЄС, визначається не тільки і не стільки міркуваннями максимізації доходів і темпів економічного зростання, скільки як *ціннісний, культурно-смисловий вибір*, який будується навколо пріоритету ідеї про *первинну роль людини* – у всьому складному комплексі її природних та формалізованих прав, устремлінь, почуттів і соціальної відповідальності за свої дії.

Означена фундаментальна зміна в характері і провідних трендах розвитку європейського соціуму зумовила істотний перегляд базових формальних інституційних засад, на яких заснований європейський інтеграційний процес. Низка інституційних реформ, реалізованих з 1990-х років, передала статус суб'єкта міжнародного права від переважно зорієнтованого на економічні питання Європейського співтовариства, Європейському Союзу, який виступає організатором взаємодії з істотно ширшого кола питань. А ухвалення в грудні 2007 р. *Хартії основних прав* зі статусом установчого документа ЄС – фактично базового європейського закону – конституювало пріоритет ціннісної складової в розвитку європейської інтеграції.

Аналіз еволюції ролі неекономічних факторів у практичному розвитку європейської інтеграції на її різних етапах та у формуванні вимог до країн – кандидатів на членство в ЄС. Уже перші кроки на шляху розвитку європейської інтеграції були пов'язані з упровадженням у здавалося б суто економічні механізми окремих аспектів соціального плану. Вже у Паризькій угоді 1951 р. про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС) були обумовлені окремі положення щодо соціальних прав, включаючи питання виплат у разі звільнення, професійної перепідготовки, гарантій стосовно рівня зарплат і соціальних виплат, а також дотримання прав працівників-мігрантів. Ураховуючи цей досвід, при утворенні Європейського економічного співтовариства в 1958 р. серед основних сфер взаємодії також були зазначені соціальні питання, для чого ще в 1959 р. був створений *Європейський соціальний фонд*, у завдання якого входило вирівнювання соціальних умов у країнах-членах через розв'язання проблем зайнятості. Для цієї мети фонд надавав субсидії для професійної освіти, програм розвитку зайнятості і створення робочих місць у проблемних галузях, допомоги у працевлаштуванні вразливим верствам населення. Проте реально на перших етапах розвитку європейських співтовариств соціальні питання все ж залишалися другорядними, порівняно з процесами у торговельно-економічній сфері. Вони мали скоріше

[18] March, J.G. and Olsen, J.P. (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press; March J.G. and Olsen J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization,* 52, 943–969.

[19] Treaty on European Union (1992). *Official Journal of the European Communities,* July 29, 191.

доповнюючий характер, покликаний дещо коригувати ті проблеми, які виникали на ринках праці.

Ситуація почала змінюватися з ухваленням у лютому 1986 р. Єдиного Європейського акту, який був спрямований не лише на значну активізацію процесу інтеграції ринків, але й істотно розширив сферу взаємодії за межі суто економічних контактів, завдяки чому було започатковано співробітництво в галузі досліджень і розробок на основі механізмів багаторічних рамочних програм, охорони навколишнього середовища, зовнішньої політики, було розширено взаємодію у сфері соціальної політики та запроваджено політику економічної та соціальної згуртованості (*Communitypolicy-ofeconomicandsocialcohesion*).

Слідуючи цим новим курсом, країни – учасниці європейських співтовариств (окрім Великої Британії) в 1989 р. ухвалили *«Хартію основних соціальних прав робітників»*(або так звану *Соціальну хартію*), що як не юридично, а лише політично зобов'язуючий документ, зробила спробу узгодження переліку основних соціальних прав громадян у сферах функціонування ринків праці, фахової підготовки робітників, умов праці та надання робітникам рівних прав і можливостей. Саме на цій основі був створений і підписаний у грудні 1991 р. *Договір з соціальної політики*.

Проте дійсно кардинальні зрушення у структурі європейського інтеграційного процесу відбулися в 1990-і роки у зв'язку з ухваленням Маастрихтського договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. (чинний з 1 листопада 1993 р.)[20] та Амстердамського договору від 2 жовтня 1997 р. (чинний з 1.05.1999 р.)[21]. Було створено систему трьох опор (*pillars*) у розвитку європейського інтеграційного процесу – через доповнення існуючих механізмів економічної інтеграції Європейських співтовариств (перша опора) співробітництвом у галузі зовнішньої політики і безпеки (друга опора), а також співробітництвом у галузі правосуддя та внутрішніх справ (третя опора у формулюванні Маастрихтської угоди; Амстердамська угода визначила цю опору як співробітництво в галузі поліції та правосуддя з кримінальних справ). Зазначені договори посилили принципи демократичної легітимності у функціонуванні Європейського співтовариства та запровадили в ньому чітко окреслений *соціальний вимір* – спочатку через перетворення раніше підписаного Договору з соціальної політики у додаток до Маастрихтського договору, а згодом – повної інкорпорації соціальних питань у право ЄС згідно з Амстердамським договором. Ці договори також запровадили нові види комунітарної політики, яка охопила: освіту та професійну підготовку, молодіжну політику, культуру та взаємодію у питаннях збереження довкілля (сталого розвитку). Було запроваджено *інститут європейського громадянства*. Амстердамський договір запровадив *принцип комунітарного регулювання базових громадянських прав*, а також принцип вільного пересування осіб – за рахунок інкорпорації в право ЄС положень Шенгенських угод (*Schengenacquis*).

[20] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (1997). *Official Journal of the European Communities*, November 10, 340.

[21] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007). *Official Journal of the European Communities*, December 17, 50, 306.

Новий етап у розвитку європейської інтеграції пов'язаний з ухваленням 13 грудня 2007 р. Лісабонського договору, який набув чинності 1 грудня 2009 р.[22] та забезпечив не лише кардинальне реформування інституційної основи функціонування ЄС, але й ухвалення *Хартії основних прав*[23], виконання якої підтримується реальною можливістю захисту відповідних прав в Суді ЄС[24]. Цей документ консолідував наявні в національних законодавчих актах гарантії вже тривалий час існуючих прав у політичній, економічній, соціальній сфері та у сфері цивільних правовідносин, і проголосив захист відносно нових прав – на захист особистих даних, біоетичних прав, право на належне надання послуг адміністративних органів, право на законодавчу ініціативу в Європейській Комісії.

Ухвалена Хартія основних прав є серцевиною більш загального процесу, окресленого Лісабонським договором, – *процесу формування Європи громадянських прав і цінностей, свободи, солідарності та безпеки*, який спрямований на сприяння демократичним цінностям, посилення механізмів, що гарантують існуючі в ЄС свободи – не лише економічні, а й політичні та соціальні. Важливим напрямом цього процесу є зміцнення *принципу солідарності* країн–членів – запровадження так званої статті про солідарність (*solidarityclause*), яка регламентує порядок спільних дій у разі терористичних атак, природного або зумовленого людською діяльністю лиха. Істотно розширено можливості для спільних дій у сфері підтримання безпеки, що передбачає посилення механізмів цивільної оборони, охорони здоров'я, надання різноманітної гуманітарної допомоги. При цьому політика ЄС у сфері забезпечення свобод, безпеки та правосуддя (зокрема стосовно боротьби з тероризмом та злочинністю) стає більш оперативною та ефективною завдяки ліквідації правила ухвалення рішень у цих сферах виняткова на основі консенсусу (одноголосного рішення всіх країн–членів).

Водночас слід взяти до уваги ту обставину, що неекономічні питання в розвитку ЄС істотно меншою мірою, ніж економічні, підпадають під дію так званих наднаціональних (виключно комунітарних) повноважень органів ЄС. Останні сьогодні поширюються на питання функціонування Митного союзу, сферу спільної торгової політики, встановлення правил конкуренції на внутрішньому ринку ЄС, монетарну політику країн зони євро, а також питання збереження біологічних ресурсів моря в рамках спільної політики рибальства. Водночас питання соціальної політики, охорони довкілля, функціонування зони свободи, безпеки та правосуддя підпадають під сферу *спільних повноважень (sharedpowers)*, де діє принцип *субсидіарності*. Він означає, що питання вирішуються на тому рівні, на якому вони можуть бути вирішені найбільш ефективним чином. Питання ж охорони здоров'я, культури, освіти та професійної підготовки, туризму, спорту, молодіжної політики належать до сфери *підтримуючих, координуючих або ж доповнюючих дій Союзу*, тобто тут головну рольвідіграють національні політики держав-членів, хоча вони й здійснюються у скоординованому режимі. Такий підхід виправдовується тим, що, на відміну від торговельно-економічних процесів з їх зростаючою у процесі глобалізації уніфікацією комерційних процедур,

[22] Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007). *Official Journal of the European Union*, December 14, 303.

[23] European Commission. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission. Brussels, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final.

[24] Імперативний характер Хартії дещо обмежений застереженнями відносно Великої Британії, Польщі та Чеської Республіки.

соціальні та гуманітарні процеси істотно більше залежать від національно-культурної специфіки. Тут ми бачимо дуже істотні відмінності в організаційних модусах у різних країнах або групах країн.

Слід зазначити, що курс Європейського Союзу у напрямі посилення громадянських прав і свобод не є безпроблемним. Він наразі стикається із серйозними викликами, які істотно посилилися через довготривалі наслідки глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 років та кризи у зоні євро, що настала за нею та на цей момент поки що не може вважатися подоланою. Ці кризові явища яскраво висвітлили вразливі боки європейської соціальної моделі, в якій наявні ознаки гіпертрофії механізмів соціальних гарантій та відриву фінансових зобов'язань за соціальними програмами від потенціалу реального фінансового забезпечення, що стає особливо актуальним, зважаючи на негативні демографічні тренди у розвитку країн ЄС. Надмірні соціальні виплати послаблюють стимули до продуктивної праці та інноваційного підприємництва. Тому багато які країни ЄС стикаються з необхідністю коригування своїх систем соціального забезпечення та соціального захисту (що особливо яскраво виявилося на прикладі країн єврозони, державні фінанси яких пройшли в період останніх трьох років відповідні санаційні процедури).

Головні зміни, які пробивають собі шлях у процесі реформування систем соціального захисту, пов'язані з необхідністю певного зміщення акцентів з пасивних механізмів захисту та підтримання низьких доходів на політику активного сприяння в підвищенні потенціалу ефективного працевлаштування, підвищення кваліфікації та гнучкості ринків праці. При цьому, як свідчить досвід Великої Британії, певне послаблення рівня державного втручання держави в економічні процеси має компенсуватися посиленням соціальної відповідальності бізнесу. Ці зміни знаходять відображення не лише в реформах на рівні окремих країн–членів, але й у змісті спільних програм інноваційного розвитку та нарощування конкурентоспроможності ЄС.

Показовим у цьому відношенні є зміст *Стратегії розвитку ЄС «Європа 2020»*, в пріоритети якої інтегровано багато заходів та механізмів соціального та гуманітарного плану, покликаних активізувати дію людського та соціального потенціалів розвитку (табл. 1.2.1).

Таблиця 1.2.1

Соціальні та гуманітарні акценти стратегії розвитку Європейського Союзу «Європа 2020»

«Флагманські» ініціативи	Ключові орієнтири політики розвитку та головні спільні завдання та критерії Союзу та країн – членів*	Ключові механізми на комунітарному рівні
«Інноваційний Союз» (*Innovation Union*)	Перенацілення політики досліджень та інновацій на ключові виклики, серед яких: зміни клімату, охорона здоров'я та демографічні зміни	Завершення формування Європейського дослідницького простору
«Молодь у русі» (*Youth on the move*)	Підвищення ефективності європейських закладів вищої освіти. Загальне підвищення якості всіх рівнів освіти та підготовки кадрів. Полегшення виходу молодих людей на ринок праці. Критерій збільшення частки осіб у віці 30–34 років, які мають закінчену вищу освіту, з 31% до не менш ніж 40%	Підвищення рівня та інтегрування європейських програм у галузі освіти. Модернізація вищої освіти. Програми мобільності для молодих дослідників. Розвиток неформальних систем освіти. Ініціювання рамкових умов зайнятості для молоді, що передбачають мобільність у рамках території ЄС

Продовження табл. 1.2.1

«Флагманські» ініціативи	**Ключові орієнтири політики розвитку та головні спільні завдання та критерії Союзу та країн– членів***	**Ключові механізми на комунітарному рівні**
«Порядок денний для нової кваліфікації та роботи» (*An agenda for new skills and jobs*)	Модернізація ринків праці з метою підняття рівнів зайнятості та забезпечення стійкості соціальних моделей, що застосовуються. Надання людям можливостей через розвиток їх кваліфікації упродовж усього життєвого циклу з метою збільшення трудової участі та більшої відповідності між змінами попиту та пропозиції праці	Здійснення разом з європейськими соціальними партнерами другої фази Порядку денного гнучкої та стабільної зайнятості (*flexicurityagenda*). Адаптація правових рамок регулювання трудових відносин. Структурні фонди ЄС, у т.ч. Європейський соціальний фонд. Формування стратегічно орієнтованої комплексної міграційної політики. Розвиток спільно з соціальними партнерами системи освіти впродовж всього життя. Встановлення рамкових умов для Європейської системи освіти, підвищення кваліфікації та професійної підготовки (*European Skills, Competences and Occupations framework*)
«Європейська платформа проти бідності» (*European platform against poverty*)	Забезпечення економічної, соціальної та територіальної згуртованості таким чином, щоби вигоди від зростання та створення робочих місць отримували значне поширення, а люди, які відчувають бідність та соціальну ізоляцію, мали можливість жити достойно та брати активну участь у житті суспільства. Критерій зменшення кількості осіб нижче національної межі бідності на 25%, або на 20 млн осіб	Формування платформи для співробітництва, оцінки та обміну передовим досвідом, сприяння прийняттю соціальними партнерами зобов'язань стосовно зменшення соціальної ізоляції, у т.ч. на основі використання структурних фондів ЄС. Програми сприяння соціальним інноваціям відносно вразливих груп населення, в т.ч. інноваційні форми освіти, підготовки та зайнятості для знедолених спільнот. Новий порядок денний для інтеграції мігрантів

** Кожна з країн-членів розробляє свої національні завдання, які випливають з установлених спільних завдань, з урахуванням свого бачення та власних можливостей.*

Джерело: European Commission. Europe 2020.A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission. – Brussels, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final.

Істотне зростання значення неекономічних аспектів політики в розвитку європейських співтовариств та Європейського Союзу прямо впливає на зміст та формат процесів розширення ЄС за рахунок прийому до його складу нових членів. При цьому критерії, за якими оцінюється ступінь готовності країни-кандидата до членства в ЄС, істотним чином залежить від стану не лише його економіки, але й соціальної та гуманітарної сфер. Це чітко закріплено на рівні формалізованих критеріїв оцінки ступеня готовності країни стати членом ЄС, які відомі як *Копенгагенські критерії* членства в ЄС, ухвалені в 1993 р.[25]. Ці критерії, як відомо, включають не лише економічний критерій – «наявність функціонуючої ринкової економіки та здатності витримувати конкурентний тиск та дію ринкових сил усередині Союзу», а також взяття на себе зобов'язань членства, що охоплюють дотримання цілей монетарного та економічного союзу. Першим із названих критеріїв означено політичний критерій, який включає

[25] Presidency Conclusions. Copenhagen European Council, 21–22 June, 1993 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

«стабільність інституцій, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини, повагу та захист прав меншин», а також приналежність до цілей політичного союзу.

Ведення переговорів про прийняття до ЄС нових членів означає необхідність адаптації до норм ЄС (*acquis*) загалом за 35 напрямами (главами), серед яких дуже істотну роль відіграють неекономічні питання (див. табл. 1.2.2).

Таблиця 1.2.2

Обов'язкові напрями адаптації національного законодавства до норм ЄС (*acquis*) у процесі підготовки до вступу до Європейськго Союзу

Економічні	Економічні з істотним неекономічним змістом	Політичні	Соціальні та гуманітарні	Комплексні питання загального забезпечення
Глава 1: Вільний рух товарів (Free movement of goods)	Глава 2: Свобода пересування робітників (Freedom of movement forworkers)	Глава 22: Регіональна політика та координація структурних інструментів (Regional policy and coordination of structural instruments)	Глава 25: Наука та наукові дослідження (Science and research)	Глава 18: Статистика (Statistics)
Глава 3: Право заснування підприємств та свобода надання послуг (Right of establishment and freedom to provide services)	Глава 7: Право інтелектуальної власності (Intellectual property law)	Глава 23: Правосуддя та забезпечення основних прав (Judiciary and fundamental rights)	Глава 26: Освіта та культура (Education and culture)	Chapter 34: Інституційна основа (Institutions)
Глава 4: Свобода руху капіталу (Free movement of capital)	Глава 10: Інформаційне суспільство та засоби масової інформації (Information society and media)	Глава 24: Юстиція, гарантування свобод та безпеки (Justice, freedom and security)	Глава 27: Навколишнє середовище (Environment)	
Глава 5: Державні закупівлі (Public procurement)	Глава 11: Сільське господарство та сільський розвиток (Agriculture and rural development)	Глава 30: Зовнішні відносини (External relations)	Глава 28: Захист споживачів та охорона здоров'я (Consumer and health protection)	
Глава 6: Корпоративне право (Company law)	Глава 12: Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика (Food safety, veterinary and phytosanitary policy)	Глава 31: Зовнішня політика та політика безпеки і оборони (Foreign, security and defence policy)		
Глава 8: Конкурентна політика (Competition policy)	Глава 19: Соціальна політика та зайнятість (Social policy and employment)			
Глава 9: Фінансові послуги (Financial services)				

Продовження табл. 1.2.2

Економічні	Економічні з істотним неекономічним змістом	Політичні	Соціальні та гуманітарні	Комплексні питання загального забезпечення
Глава 13: Рибальство (Fisheries)				
Глава 14: Транспортна політика (Transport policy)				
Глава 15: Енергетика (Energy)				
Глава 16: Оподаткування (Taxation)				
Глава 20: Підприємництво та промислова політика (Enterprise and industrial policy)				
Глава 21: Транс'європейські мережі (Trans-European networks)				
Глава 29: Питання митного союзу (Customs union)				
Глава 32: Фінансовий контроль (Financial control)				
Глава 33: Фінансові та бюджетні положення (Financial and budgetary provisions)				
Глава 35: Інші питання (Other issues)				

Джерело: European Commission. Enlargement. Conditions for Membership.Chapters of the Acquis [Елекртоний ресурс]. – Доступний з : http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm

Рівень готовності за зазначеними напрямами підлягає постійному моніторингу у процесі переговорів щодо досягнення умов членства в ЄС, що втілюється у відповідних висновках, документах, які *щорічно* готує Європейська Комісія як загалом для всієї групи країн-кандидатів (*Strategy paper*), так і стосовно кожної окремої країни (*Progress report*).

Визначення загальних принципів, що випливають з інтеграційного досвіду проведення реформ у країнах ЦСЄ: неекономічні аспекти. Процеси підготовки до вступу до Європейського Союзу стали потужним стимулятором проведення всередині країн-кандидатів необхідних системних реформ, пов'язаних із пристосуванням до умов функціонування цього об'єднання[26]. І хоча для кожної країни-кандидата цей шлях відзначався виразною специфікою, зумовленою наявністю у неї своєрідного спектра проблем, все ж можна говорити про певні спільні характеристики цього процесу, які, напевно, мають закономірний характер і мали би враховуватися наступними кандидатами на членство в ЄС.

Передусім слід звернути увагу на те, що багато які *неекономічні компоненти процесу адаптації до умов ЄС передують здійсненню заходів з адаптації у сфері власне економічних стосунків*. Про це з усією очевидністю свідчить досить раннє виконан-

[26] Ідеться про країни ЦСЄ, які брали участь у п'ятій (2004 р.), шостій (2007 р.) та сьомій (2013 р.) хвилях розширення ЄС.

ня усіма країнами-кандидатами політичних критеріїв членства в ЄС – забезпечення прогресу у зміцненні та поглибленні стабільності інституцій, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист прав меншин. Практично всі країни-кандидати п'ятої – найбільш масштабної – хвилі розширення ЄС досягли виконання цих критеріїв уже у 1997 р., і лише Словаччина – у 1999 р.[27], хоча так звані Європейські угоди *(Europe Agreements)*, які ініціювали процес приєднання зазначених країн до ЄС, були укладені здебільшого лише за 2–4 роки до цього (див. табл. 1.2.3). Водночас заходи з розвитку економіки, здатної витримувати конкурентний тиск, дещо відставали, і це спричинялося головним чином істотними часовими проміжками, необхідними для адаптації в національних умовах численних норм права ЄС.

Таблиця 1.2.3

Угоди з країнами Центральної та Східної Європи, які започаткували процес їх приєднання до ЄС

Країна-кандидат	Тип угоди	Дата підписання/ набуття чинності	Спеціальний інститут партнерства, дата започаткування	Дата вступу до ЄС (або набуття статусу країни-кандидата)
Польща	Європейська угода про асоціацію (*Europe Agreement establishing an association*), скор. – Європейська угода	16.12.1991/01.02.1994	Партнерство в питаннях вступу (*Accession Partnership*) 30.03.1998	01.05.2004
Угорщина	Європейська угода	16.12.1991/01.02.1995	Партнерство в питаннях вступу 06.12.1999	01.05.2004
Румунія	Європейська угода	01.02.1993/01.02.1995	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.01.2007
Болгарія	Європейська угода	08.03.1993/01.02.1995	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.01.2007
Чеська Республіка	Європейська угода	04.10.1993/01.02.1995	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004
Словаччина	Європейська угода	04.10.1993/01.02.1995	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004
Естонія	Європейська угода	12.06.1995/01.02.1998	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004
Латвія	Європейська угода	12.06.1995/01.02.1998	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004
Литва	Європейська угода	12.06.1995/01.02.1998	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004
Словенія	Європейська угода	10.06.1996/01.02.1999	Партнерство в питаннях вступу 30.03.1998	01.05.2004

[27] Тут і далі по цьому підрозділі аналіз досвіду країн-кандидатів та виявлених проблем з їх адаптації до вимог ЄС здійснений на основі авторського узагальнення відповідних матеріалів Комісії ЄС з моніторингу процесу здійснення процедур, що передують вступу, і особливо відповідного стратегічного документа 2002 р. стосовно країн, що вступили до ЄС в 2004 та 2007 рр. та документів стосовно Болгарії, Румунії (2004 р.) та Хорватії (2012 р.).

Продовження табл. 1.2.3

Країна-кандидат	Тип угоди	Дата підписання/ набуття чинності	Спеціальний інститут партнерства, дата започаткування	Дата вступу до ЄС (або набуття статусу країни-кандидата)
Хорватія	Угода про стабілізацію та асоціацію (*Stabilisation and Association Agreement*)	29.10.2001/01.02.2005	Партнерство в питаннях вступу 20.02.2006	01.07.2013
Колишня Югославська Республіка Македонія	Угода про стабілізацію та асоціацію	09.04.2001/01.04.2004	Партнерство в питаннях вступу 30.01.2006	Кандидат з 17.12.2005
Сербія	Угода про стабілізацію та асоціацію	29.04.2008/01.09.2013	Європейське партнерство (*European Partnership*) – разом з Чорногорією – 14.06.2004, оновлено для самостійної Сербії – 18.02.2008	Кандидат з 01.03.2012 Переговори про членство з 21.01.2014
Чорногорія	Угода про стабілізацію та асоціацію	15.10.2007/01.05.2010	Європейське партнерство 14.06.2004 (разом з Сербією), оновлено для самостійної Чорногорії – 22.01.2007	Кандидат з 17.12.2010 Переговори про членство з 29.06.2012
Албанія	Угода про стабілізацію та асоціацію	12.06.2006/01.04.2009	Європейське партнерство 14.06.2004	Кандидат з 24.06.2014

Джерело: складено автором на основі даних: Council of the European Union. Search the agreements database [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/; European Commission. Enlargement; European Commission. Enlargement. Countries preparing to join [Елекртоний ресурс]. – Доступний з : http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/; EUR-Lex/Summaries of EU legislation/Enlargement; EUR-Lex/Summaries of EU legislation/Enlargement [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/enlargement.html

Випередження процесами політичної адаптації заходів з адаптації в економічній сфері пояснюється тим, що проведення економічних реформ, які мали б позитивні наслідки, передбачає наявність ефективної системи державної влади та управління з чітким розподілом владних повноважень та захищеністю від корупції. Саме тому в країнах-кандидатах здійснювалися *масштабні реформи систем державного управління та модернізація систем судочинства*. І якщо, наприклад, у Румунії цей процес відбувався з більшими труднощами, ніж в інших країнах, то це істотно позначилося і на темпах адаптації до норм європейського права в економічній та соціальній сферах.

Суть проблеми полягає в тому, що для здійснення реально працюючих трансформаційних процесів недостатньо лише пересадити на національний ґрунт ті чи інші норми європейського права. Необхідна адміністративна спроможність забезпечити їх *реальне* функціонування. Самий процес адаптації до права ЄС має, так би мовити, два компоненти: 1) власне процес – як правило, досить інтенсивний і в стислі строки –

перенесення (транспозиції) у національне законодавство відповідних норм спільного правового здобутку ЄС (так званого *acquis communautaire*, або просто *acquis*); 2) здебільшого повільніший поступовий процес нарощування адміністративної спроможності впровадження та виконання нормативно-правових положень. Таке роздвоєння зумовлює несистематичний характер первинних заходів з адаптації до *acquis* з наступним нарощуванням зусиль у цій сфері, які згодом стають більш системними. Ця особливість особливо чітко проглядається у всіх трьох балтійських державах, Чеській Республіці та в Польщі. Наприклад, у Польщі на перших етапах адаптації до норм ЄС спостерігалося помітне відставання в нарощуванні адміністративної спроможності не лише відносно норм, що регулюють функціонування єдиного ринку ЄС, але й неекономічних аспектів розвитку – продовольчої безпеки, регіональної політики, соціальної сфери, довкілля, правосуддя та внутрішніх справ. Однак потім це відставання було надолужене.

Звичайно, в різних країнах цей процес протікав по-своєму, і інколи зазначена вище особливість нарощування темпу правових змін не виявлялася: наприклад, у Румунії спостерігався наростаючий розрив між упровадженням норм європейського права та спроможністю імплементувати їх усередині країни, тоді як Словенія була зразком іншого плану – позитивного зв'язку між транспозицією та імплементацією норм *acquis,* які з самого початку йшли паралельним курсом.

Процеси впровадження норм *acquis* у країнах-кандидатах суттєво вплинули на забезпечення насамперед наведених нижче істотних позитивних зрушень у системі суспільної організації країн-кандидатів:

- істотне зменшення рівня корупції, що стало наслідком антикорупційної політики, включаючи реалізацію в окремих випадках (Литва, Болгарія)[28] національної антикорупційної програми (стратегії); зменшення застосування різного роду злочинних схем та відмивання коштів (Угорщина), проявів організованої злочинності, незаконної торгівлі (Болгарія);
- забезпечення прогресу в організації правосуддя, у т.ч. справжньої незалежності та самоуправління судів, та у веденні внутрішніх справ, зокрема, у питаннях регулювання міграції та надання притулку біженцям (Болгарія, Естонія, Угорщина, Словаччина, Словенія, Хорватія, Чеська Республіка);
- покращення механізмів регіональної політики (Естонія, Словенія), включаючи здійснення у разі необхідності децентралізації управління та підвищення ролі самоврядних територіальних органів та громад (Словаччина);
- досягнення прогресу у внутрішній інтеграції суспільства та розв'язанні проблем, що існують у відносинах з меншинами (Естонія, Латвія, Румунія, Словаччина, Хорватія)[29];

[28] Тут і далі те, що країна наводиться в дужках, свідчить, що вона може вважатися позитивним прикладом істотних перетворень у цій сфері, але не означає, що в інших країнах-кандидатах такі заходи не вживалися.

[29] Ці процеси, однак, протікали досить неоднозначно, адже, наприклад, в Естонії та Латвії, на думку Комісії ЄС, законодавство про мови мало проблеми з поважанням «принципу виправданого публічного інтересу та пропорційності, міжнародних зобов'язань та положень Європейської угоди». А в Угорщині політика щодо циганської меншини була погано інтегрована в загальну стратегію соціального розвитку. Проблеми з недотриманням рівних прав циган виявлялися також в Болгарії та Чеській Республіці. А в Хорватії, незважаючи на ухвалення

- прогрес у сфері соціальної політики, зокрема в питаннях організації ведення соціального діалогу, а також у питанні забезпечення умов зайнятості (Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Угорщина);
- істотне поліпшення діяльності у сфері охорони довкілля (Латвія, Словаччина, Словенія, Угорщина).

Водночас слід брати до уваги ту обставину, що процес адаптації до норм ЄС країн Центральної та Східної Європи з самого початку був пов'язаний з низкою серйозних проблем невідповідності, які потрібно було долати країнам-кандидатам – навіть найбільш успішним з них. В економічній площині, як відомо, значні ускладнення виникали у сфері адаптації до спільної сільськогосподарської політики, спільного регулювання рибальства, державної допомоги окремими промисловим галузям і виробництвам, забезпечення санітарних, фітосанітарних та інших норм технічного регулювання та оцінки відповідності, забезпечення макроекономічної стабільності в умовах конкурентного зростання тиску. Але не менш виразними були й ускладнення, які стосувалися неекономічних аспектів розвитку. Так, Комісія ЄС у своєму офіційному документі[30] акцентувала на таких важливих проблемах.

1. Незважаючи на здійснення *реформ систем державного управління* в країнах-кандидатах, рівень їх ефективності навіть на відносно пізніх етапах підготовки до вступу виявлявся недостатнім, що зумовлювало затримки у виконанні окремих завдань з адаптації до європейського права. Зокрема, в Латвії низька адміністративна спроможність у багатьох сферах стала одним із найбільших викликів на шляху до ЄС, адже їй довелося дбати про створення або реструктуризацію багатьох інститутів у сфері регіональної політики, охорони довкілля, правосуддя та внутрішніх справ тощо. Значний обсяг невиконаної роботи щодо впровадження європейських норм у національну правову систему мав місце впродовж тривалого часу в Румунії. У Болгарії реалізація заходів Стратегії модернізації державного управління також наражалася на істотні перешкоди в аспекті дії принципів ефективності, прозорості та підзвітності.

2. Дуже непросто долалися явища *корупції* та різного роду *незаконної діяльності*, вкорінені в бізнес-культуру та загальну культуру, успадковану від минулих часів. Високий рівень актуальності цієї проблеми спостерігався у багатьох країнах, включаючи Болгарію, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину. Подолання цих явищ потребувало комплексного підходу: не лише здійснення відповідних адміністративно-правових заходів, а значно ширшого контексту *формування політичної, адміністративної та бізнесової культури, позбавленої схильності до корупційної поведінки*. Для більшості країн-кандидатів виникали проблеми у сфері боротьби з порушеннями прав інтелектуальної власності, а для окремих з них (Естонія, Латвія, Литва, Румунія) – у боротьбі з шахрайством, відмиванням грошей та в цілому стосовно протидії організованій злочинності. Причому багато в чому ці проблемні питання пов'язувалися з міг-

спеціального конституційного акта про права національних меншин, проблема й досі повністю не вирішена, особливо стосовно циган.

[30] Commission of the European Communities. Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final.

раційними процесами[31], а отже, вимагали істотного поліпшення системи управління кордонами та ефективнішого регулювання процесів міграції. Поглиблювало проблему корупції її поширення в системі державних закупівель на місцевому рівні, а також неповна імплементація ухваленого законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів (досвід Хорватії).

3. Низка складних питань була характерна для сфер *правосуддя та внутрішніх справ*, особливо в Румунії, де судова реформа мала обмежений характер, через що спостерігалося істотне втручання виконавчої влади в діяльність судів. У Латвії ж проблеми були пов'язані з необхідністю забезпечення реальної, а не декларованої незалежності судів, підвищення ефективності та якості їх функціонування, забезпечення належної інфраструктури судової системи. А у Литві та Польщі виявлялися проблеми недостатньої – з позиції стандартів ЄС – професійної кваліфікації та недотримання етичних норм у діяльності суддів та прокурорів, а також мали місце надмірна тривалість судових процедур і неналежне виконання судових рішень.

4. У питаннях *регіональної політики* у початковий період адаптації спостерігалася майже тотальна неадекватність існуючим вимогам ЄС, що могло – у разі нерозв'язання проблеми – стати перешкодою на шляху доступу до відповідних фондів розвитку ЄС. І ці недоліки долалися з суттєвими труднощами. Так, навіть у Словенії – найбільш успішній в аспекті пристосування до норм ЄС – у сфері регіональної політики спостерігався лише обмежений прогрес. У Болгарії, трьох країнах Балтії, Польщі та Угорщині відзначалася недостатня спроможність програмувати та реалізовувати європейську регіональну політику, а в Румунії, на думку Комісії ЄС, ще у 2002 р. взагалі була відсутня зрозуміла та різнобічна регіональна політика, спрямована на підвищення соціальної згуртованості. У Словаччині відзначалася нестача ефективних адміністративних структур у цій сфері. Загальною проблемою був дефіцит відповідних людських ресурсів, здатних здійснювати технічну підготовку масштабних проектів розвитку, а також брак міжвідомчої кооперації та партнерства у цих питаннях.

5. Однією з найбільш гострих та масштабних проблем для всіх без винятку країн-кандидатів стала адаптація до європейських норм *охорони довкілля*. Тут виявився, можливо, найбільший за обсягом спектр проблемних питань, які, як здається, лише частково пояснюються нестачею коштів, але здебільшого є наслідком певної ментальної недооцінки цих проблем упродовж досить тривалого часу. Навіть у зразкового європейського «учня» – Словенії – мала місце затримка з прийняттям необхідних елементів європейського законодавства у сфери охорони навколишнього середовища, наприклад директиви ЄС з питань інтегрованої системи запобігання та контролю за забрудненнями (*Integrated Pollution Prevention and Control directive*).

Проте найбільшою мірою ці проблеми проявлялися в тих країнах, які відставали за рівнем розвитку, зокрема в Румунії, де перенесення в національне законодавство відповідних європейських норм не підкріплювалось ані адміністративними, ані фінансовими ресурсами, спрямованими на їх реалізацію. Водночас слід наголосити, що недостатні темпи нарощування інвестицій у зазначену сферу були характерні практично для всіх (можливо, за винятком Словаччини) країн-кандидатів.

[31] Для країн Балтії ці проблеми значною мірою посилювалися дією російського фактора, внаслідок територіального сусідства з Російською Федерацією та наявності російських діаспор на їх території.

Безумовно, недостатність фінансових джерел для вирішення різноманітних екологічних питань була істотним чинником, що гальмувала прийняття на себе європейських екологічних норм за такими напрямами екологічної політики, як поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами, захист природи, забезпечення якості повітря та води, здійснення ефективного антирадіаційного контролю та заходів ядерної безпеки, регулювання промислових викидів, управління процесами утилізації відходів, управління природоохоронними ризиками. Проте навіть ухвалені вже нормативні акти було складно реалізовувати, як показав, зокрема, досвід Латвії, –через загальну недостатність адміністративних механізмів інспектування, кооперації та координації заходів у сфері охорони довкілля. У Литві, наприклад, проблеми з імплементацією вже ухваленого законодавства про охорону навколишнього середовища спостерігалися стосовно захисту природи, управління відходами, якості водних ресурсів, контролю над промисловими викидами, небезпечними хімічними речовинами та ГМО. Важливу роль у відставанні в здійсненні екологічних заходів відіграла нестача на національному та регіональному рівнях належних стратегічно орієнтованих підходів у цій сфері в рамках політики боротьби з кліматичними змінами.

6. Практично всі країни-кандидати зіткнулися з разючою невідповідністю своїх систем *соціальної політики та політики зайнятості* критеріям ЄС. Слабкими аспектами цієї політики у Болгарії, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії були чинні закони про працю (зокрема, в аспекті гарантування рівних прав у цій сфері), забезпечення здорових та безпечних умов праці. Потрібні були глибокі реформи у секторі охорони здоров'я – навіть у найбільш розвинених країнах Центральної та Східної Європи, якими є Угорщина, Словаччина, Словенія та Чеська Республіка, а також найбільш успішна серед країн Балтії Естонія. Аналогічним чином необхідно було істотно підвищити гарантії захисту прав споживачів, захисту їх безпеки споживання товарів і користування послугами.

В аспекті розвитку соціально-трудових відносин найбільш актуальними питаннями, які постали у процесі адаптації до норм ЄС, стало забезпечення повної відповідності стандартам ЄС у сфері професійної підготовки (ця проблема, зокрема, гостро відчувалася в балтійських країнах), а також налагодження адекватних механізмів ведення соціального діалогу у процесі формування систем соціального захисту. Щодо Хорватії навіть на пізніх етапах підготовки до вступу відзначалося, що країна перебувала лише на ранніх етапах реформи ринків праці, що посилювалося викривленнями в системі соціальних трансфертів (недостатня націленість на допомогу саме тим, хто реально потребує соціальної допомоги).

Слід, однак, зазначити, що відносно абсолютної більшості відзначених проблем вживалися заходи стосовно подолання відставання від нормативних стандартів та вимог ЄС. Важливим механізмом сприяння такій політиці стало активне й систематичне технічне сприяння реформам ЄС у рамках так званих твіннінгових проектів (табл. 1.2.4), які дозволяли за рахунок налагодження постійних контактів на рівні споріднених міністерств та відомств досягати оптимальних умов передачі передового досвіду організації роботи, покращувати структуру управління, нарощувати кадровий потенціал у сфері державного управління – і тим самим прискорювати процес адаптації *aquis*.

Таблиця 1.2.4

Кількість твіннігових проектів між ЄС та країнами-кандидатами, профінансованих за програмою PHARE в 1998–2002 рр.

Країна	Сільське господарство (вкл. ветеринарні та фіто санітарні проекти)	Навколишнє середовище	Публічні фінанси (вкл. податки, митні питання, внутрішній ринок та ін.)	Правосуддя та внутрішні справи	Соціальна політика	Регіональний розвиток та підготовка в питаннях структурних фондів	Інші питання	Усього
Болгарія	13	11	15	17	2	4	2	64
Естонія	8	4	8	8	7	3	1	39
Латвія	4	3	13	7	2	4	3	36
Литва	7	2	12	12	6	3	8	50
Польща	27	12	36	16	12	19	12	134
Румунія	11	6	26	22	9	15	6	95
Словацька Республіка	9	9	10	17	6	3	7	61
Словенія	9	1	11	8	3	5	3	40
Угорщина	12	11	12	10	8	4	3	60
Чеська Республіка	7	10	16	19	15	6	7	80
Загалом по 10 країнах-кандидатах	107	69	159	136	70	66	52	659

Джерело: Commission of the European Communities p. 90.Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. – Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final.

Про рівень ефективності вирішення проблем соціально-економічного розвитку в країнах, які вступали до ЄС упродовж останніх хвиль розширення, свідчить те, що сьогодні найбільш успішні з них центральноєвропейські країни вже ставлять *якісно нові завдання* у рамках їх членства в Євросоюзі, а саме – про власні устремління цього регіону в напрямі набагато більшого впливу на подальше формування політичних пріоритетів розвитку ЄС та реформування його інститутів. Досягнення цієї мети вбачається на шляху значного піднесення рівня інноваційності розвитку, підвищення якості освіти, інтенсифікації вкладень у дослідження та розробки – що має загалом трансформувати модель економічного зростання цих країн. Цьому сприятиме й важлива консолідуюча роль цих країн у розвитку ширшого регіону країн Центральної та Східної Європи з чисельністю населення близько 170 млн осіб, до яких, до речі, вже віднесена й Україна[32].

Досвід прийому країн п'ятої–шостої хвиль став основою для сучасного процесу розширення Євросоюзу, який розповсюджується на балканські країни в рамках їх процесу стабілізації та асоціації, Європейського партнерства *(European Partnership)* та

[32] Central European Policy Institute (CEPI) and Centre for European Strategy "demos EUROPA" (dE). Central Europe fit for the future: Visegrad Group ten years after EU accession. Report by the High Level Reflection Group; drafted by Milan Nič and Paweł Świeboda (January 2014). – Bratislava and Warsaw, 48 p.

Партнерства в питаннях вступу *(Accession Partnership)*. Стратегічні засади політики ЄС щодо балканських країн[33] базуються на необхідності якомога раннього виконання критеріїв, викладених у главах стосовно судової системи та основних прав, а також правосуддя, забезпечення свобод та безпеки – що підкреслює *зростаюче значення нормативно-ціннісних засад у діяльності ЄС та у процесах інтегрування в його структури*. Це значною мірою пояснює, чому процес прийому нових членів, згідно з новим підходом, ухваленим у грудні 2011 р., став *більш жорстким та різнобічним*, адже це випливає як з провідних тенденцій еволюції самого Євросоюзу, так і уроків минулих хвиль розширення. І головним уроком став проголошений принцип: *«Фундаментальні основи – у першу чергу»*.

Серцевиною процесу прийому нині проголошується забезпечення *принципу верховенства права.* І у цьому контексті необхідно вже на ранньому етапі процесу приєднання переконливо доводити свої *глибоко вкорінені* та *незворотні* досягнення у здійсненні судової реформи та у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією. Іншим пріоритетом називається *зміцнення демократичних інститутів та забезпечення інклюзивних демократичних процесів*. Ключовим питанням тут є зміцнення ролі громадянського суспільства, забезпечення прогресу у сфері виборної системи, парламентської діяльності та державного управління, гарантування принципів свободи слова та забезпечення прав меншин *не лише на рівні статей закону, але на практиці*. Нарешті важливим пріоритетом є *розвиток регіонального добросусідства та співробітництва, подолання існуючих конфліктів*.

Загалом усе ще нетривалий досвід підготовки балканських країн до вступу в майбутньому до ЄС доводить, що значення неекономічних чинників у цьому процесі продовжує зростати і дедалі виразніше стає фундаментом, на якому будується вся будівля європейської інтеграції.

Висновки

1. Процеси європейської інтеграції з самого початку скеровувалися не лише економічними, але й політичними (насамперед безпековими), соціальними чинниками та ментально-ціннісними принципами, які визначають ідентичність європейської цивілізаційної спільноти. Значення неекономічних чинників має тенденцію до зростання – у міру того, як інтеграційний процес структурно ускладняються і переходить на вищі стадії, пов'язані з формуванням політичного союзу, веде до утворення розгалужених суспільних зв'язків на різних рівнях суспільної організації, а також внаслідок загальної тенденції до підвищення ролі неекономічних чинників у сучасному розвитку.

2. Процеси європейської інтеграції є не лише засобами забезпечення більш ефективного господарювання, але насамперед виступають як спосіб колективної реалізації ідеальних уявлень європейців про своє майбутнє відповідно до пануючих в Європі соціальних смислів. Європейський вибір є насамперед вибір ціннісний і культурно-смисловий, який будується навколо визнання *первинної ролі людини* в суспільному розвитку – у всьому складному комплексі її природних та формалізованих прав, устремлінь, почуттів і соціальної відповідальності за свої дії. Саме процес формування

[33] European Commission. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council.–Brussels, 16.10.2013, COM (2013) 700 final.

Європи громадянських прав і цінностей, свободи, солідарності та безпеки визначає основний вектор суспільної модернізації країн, які приєднуються до Євросоюзу.

3. Процес розширення ЄС значною і дедалі зростаючою мірою визначається адаптацією країн-кандидатів до умов функціонування європейської спільноти у політичній, правовій та соціальній сферах та здатністю своєю реальною практикою доводити приналежність до системи фундаментальних європейських цінностей.

4. Процеси підготовки до членства в ЄС стали потужним стимулятором глибинних системних трансформацій усіх боків життя в країнах-кандидатах п'ятої (2004 р.), шостої (2007 р.) та сьомої (2013 р.) хвиль розширення ЄС. Однак процеси суспільних трансформацій та адаптації до норм ЄС відбуваються здебільшого складно і суперечливо, а їх результати істотно залежать від вихідного стану країни, ступеня розвиненості її інститутів та виразності політичної волі до змін. Найбільшою проблемою при цьому є розрив між формально проголошеними правилами та реально існуючою практикою відносин, здатністю імплементувати європейські норми.

5. Новітні підходи до процесу розширення пов'язані з подальшим зростанням значення фундаментальних основ участі в європейському інтеграційному процесі – дотриманням системи європейських цінностей, серед яких провідне місце посідає принцип верховенства права. Демонстрація здатності дотримуватися цього принципу є вирішальною передумовою для ведення успішного діалогу з економічних питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС.

Рекомендації

1. Україна, яка вже офіційно ставить за мету в недалекому майбутньому розпочати процес приєднання до ЄС, повинна враховувати основні уроки досвіду вступу країн Центральної та Східної Європи, а також зміни в політиці розширення ЄС та нові вимоги у цій сфері, висунуті рішеннями керівництва ЄС 2011 р.

2. Враховуючи, що політичні положення Угоди про асоціацію України з ЄС уже набули чинності з 1 листопада 2014 р., прискорення процесу їх імплементації слід розглядати як фактор, що створює необхідні передумови для більш ефективного пристосування до норм ЄС в економічній сфері.

2

ЧИННИКИ ПОЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ТА ГОТОВНОСТІ ДО РЕФОРМ

2.1. Підтримка демократії як неекономічна складова модернізації

На початку необхідно зробити декілька пояснень, щоби змалювати контекст, в якому в посткомуністичних країнах і країнах Центрально-Східної Європи зокрема зароджувалась підтримка демократії. Політичні режими країн Центрально-Східної Європи[34] до 1989 р. були недемократичними (рис. 2.1.1). Проте вони були недемократичними по-різному: в Чехословаччині був найжорсткіший посттоталітарний режим (жорсткіший, ніж у СРСР при Горбачові), в Угорщині – м'якіший, у Польщі ж фактично після 1981 р. відбувся перехід від посттоталітарного режиму до авторитарного[35]. Протягом 1989–1992 рр. усе швидко змінилось – у Польщі, Чехословаччині (Чеській Республіці) та Угорщині відбувся перехід до вільних (демократичних політичних режимів), Словаччина на деякий час загрузла в частково вільному (гібридному режимі) і приєдналась до решти країн ЦСЄ тільки наприкінці 1990-х, а Україна все перше посткомуністичне десятиріччя провела з частково вільним (гібридним) політичним режимом.

Відзначимо, що, на відміну від домінуючої більшості населення СРСР, громадяни країн Центрально-Східної Європи мали більший досвід альтернативних режимів – здебільшого авторитарних, але у прикладі з Чехословаччиною – цілком демократичних (у міжвоєнний та дуже короткий післявоєнний час). Отже, на відміну від громадян СРСР, жителі центрально-східноєвропейських країн були краще (хоча все ж дуже обмежено) ознайомлені з тим, що таке демократія.

Перші питання, які виникають: чи прагнули громадяни центрально-східноєвропейських країн до демократії на початку посткомуністичного переходу;чи були в них ризики «авторитарного синдрому», тобто симпатії та схильності до недемократичних рішень альтернатив? Загалом такі питання вкладаються в ширшу теоретичну канву, сформульовану польсько-американським соціологом та економістом Адамом Пшеворським у книзі «Демократія та ринок» (1991 р.)[36]. Він припустив, що на початку посткомуністичних переходів підтримка шляху до демократії (та інших реформ) дуже велика. Це пояснюється тим, що сам перехід розпочався не в сприятливих умовах, оскільки комуністичні системи впали через серйозні проблеми в економіці та брак легітимності. Після таких проблем будь-які реформи (наприклад, запровадження

[34] Для простоти ототожнимо їх з «Вишеградською четвіркою» – Польщею, Угорщиною, Чеською Республікою та Словаччиною (до 1993 року – Чехословаччина).

[35] Детальніше розрізнення між посттоталітаризмом та авторитаризмом у: Linz J., Stepan A. (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

[36] Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Пшеворский; пер с англ. ; под ред. проф. Бажанова В.А. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. – 320 с.

справжньої, а не соціалістично-«народної» демократії), здатні покращити ситуацію, мають суттєву підтримку. Якщо реформи починаються, майже неможливо уникнути трансформаційного спаду, який супроводжує практично будь-яку серйозну структурну перебудову. Через спад частина суспільства відчуває погіршення своєї ситуації і може відмовлятись від підтримки реформ. Якщо реформи не зупиняються і досягають результату, ситуація через деякий час покращується, а підтримка нових інститутів підсилюється і скоріше за все консолідується. Якщо ж реформи спиняються, ситуація залишається достатньо складною, і через деякий час може виникнути бажання нових реформ.

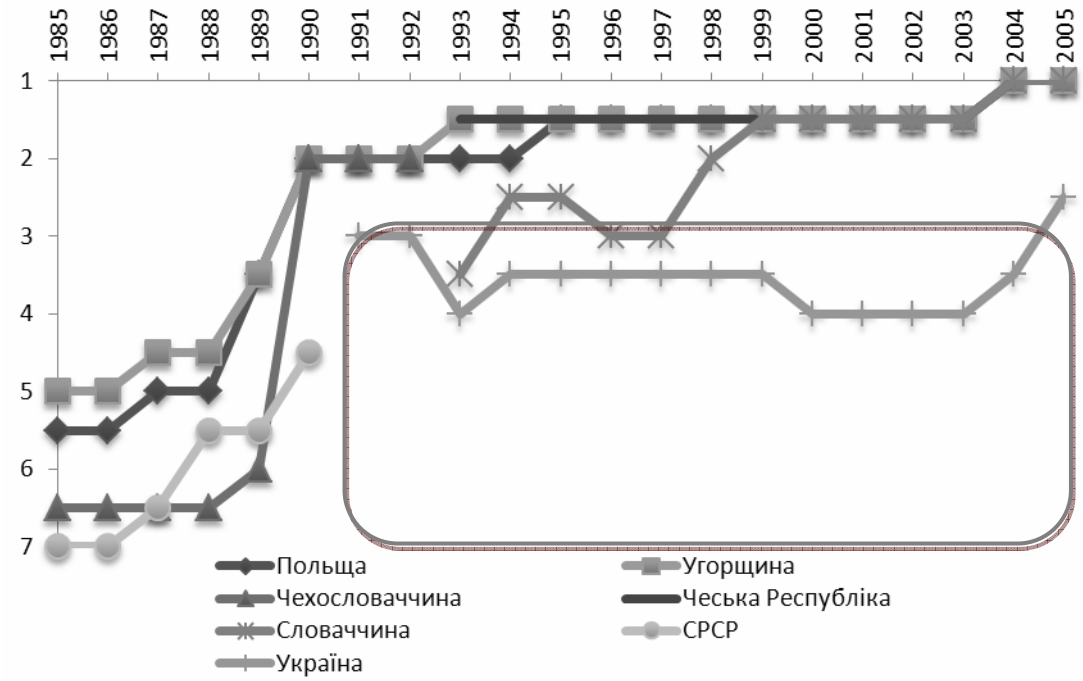


Рис. 2.1.1. Рівень свободи в країнах ЦСЄ та Україні, 1985–2005 рр.

Примітка: наведені значення середнього арифметичного показників політичних прав та громадянських свобод: 1 – найбільший рівень свободи, 7 – найменший. Прямокутником виділене перше посткомуністичне десятиріччя.
Джерело: результати експертного оцінювання «Freedom House» : [Електронний ресурс]. – Доступний з : https://freedomhouse.org

Наведена нижче таблиця демонструє, що на початку посткомуністичного періоду (в 1991–1992 рр.) значна більшість населення донедавна соціалістичних країн погоджувались з проведенням вільних виборів, які є одним із центральних інститутів сучасної, тобто представницької, демократії. Піддатливість «авторитарній спокусі» дещо помітніша в Словаччині та Україні, але в будь-якому разі вільні вибори підтримували понад 70% громадян посткомуністичних суспільств (табл. 2.1.1).

Ще більша частка населення вже на початку посткомуністичних перетворень підтримувала необхідність іншого інституту демократії – парламенту (табл. 2.1.2). Його більша підтримка, ніж вільних виборів, частково може бути пояснена тим, що цей інститут існував і при посттоталітарних режимах комуністичних часів. Аналіз періоду 1999–2000 рр. показує, що підтримка необхідності парламенту знизилась. Принаймні частково це пояснюється зниженням задоволеності демократією (табл. 2.1.3).

Таблиця 2.1.1

Ставлення до виборів, 1991–1992 рр., *%*

Чи згодні Ви з тим, що вибори – найкращий спосіб обрати уряд та владу країни?	Болгарія	Чеська Республіка	Словаччина	Угорщина	Румунія	Словенія	Україна
Так, це найкращий спосіб	97,3	83,5	71,2	93,9	94,4	89,1	78,4
Ні, це не найкращий спосіб	2,7	16,5	28,8	6,1	5,6	10,9	21,6

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «PostcommuistCitizen» (1990–1992 рр.)[37].

Таблиця 2.1.2

Частка респондентів, згодних з необхідністю парламенту, *%*

Країна	1990–1992	1999–2000	Δ
Болгарія	96	72,7	-23,3
Чеська Республіка	87,5	63	-24,5
Словаччина	83,9	77,1	-6,8
Угорщина	93,5	93	-0,5
Польща	83,2	82	-1,2
Румунія	93,8	85,1	-8,7
Словенія	90,3	79,9	-10,4
Україна	85,6	69,3	-16,3

*Джерело:*розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.)[38].

Таблиця 2.1.3

Частка респондентів, згодних з необхідністю демократії як в західних країнах, *%*

Країна	1990–1992	1999-2000	Δ
Болгарія (BG)	81,2	76,7	-4,5
Чеська Республіка (CZ)	77,2	76	-1,2
Словаччина (SK)	67,2	73,5	6,3
Угорщина (HU)	94,8	94,2	-0,6
Польща (PL)	97,1	92,9	-4,2
Румунія (RO)	93,9	95,4	1,5
Словенія (SL)	96,9	89,4	-7,5
Україна (UK)	74,1	66,1	-8

*Джерело:*розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

Можна дискутувати щодо висновків з таблиць, наведених вище, і заявити, що і вибори (хоча рідко вільні), і тим більше парламент існували і в «народних демократі-

[37] Barnes, S. H., J. Simon, eds. (1998). The Post-Communist Citizen. Budapest: Erasmus Foundation, Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences; дослідження 11 посткомуністичних країн (Болгарія, Чехословаччина, Естонія, Східна Німеччина, Угорщина, Росія (тільки Красноярськ), Литва, Польща, Румунія, Словенія, Україна).

[38] Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe 1998–2001: A Fifteen Country Study (Continuation of the 1990–1992 Post-Communist Publics Study in Eleven Countries) coordinated by Edeltraud Roller, Dieter Fuchs, Hans-Dieter Klingemann, Bernhard Wessels (Social Science Research Center Berlin, WZB), and Janos Simon (Hungarian Academy of Sciences, Budapest).; 15 переважно посткомуністичних країн (Білорусь , Болгарія, Чеська Республіка, Естонія, Східна Німеччина та Західна Німеччина, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Росія, Словаччина, Словенія, Україна).

ях»[39], отже, їх підтримка не свідчить про підтримку демократії як політичного режиму в тому розумінні, яке вкладається в це поняття західними вченими. Можна побачити, що значна більшість населення посткомуністичних країн вважала, що їх країні потрібна демократія саме західного типу[40]. Щоб це не означало, це був очевидний розрив з «народними» або «соціалістичними» демократіями. Підтримка демократії на початку 1990-х була найменшою мірою виражена знов-таки у Словаччині та Україні (табл. 2.1.4). Через десять років демократія західного типу продовжувала користуватись переважаючою підтримкою, хоча остання й еродувала в більшості країн ЦСЄ (але не Словаччині). В Україні ерозія підтримки демократії була ще більшою.

Детальніше динаміку підтримки демократії демонструє табл.2.1.4.

Таблиця 2.1.4

Дифузна підтримка демократії: країни Центрально-Східної Європи та Україна, *%*

Країна	1991[41]	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999–2000	2001
Чеська Республіка	77	71	72		74				70	
Словаччина	67	68	60		66					61
Угорщина	69	69			67				74	
Польща	60	48			65				52	
Україна								51		

Примітки: значення округлені до цілих; сумарні значення можуть бути вищими за 100%.
Джерело: Diamond, L. (1999). Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Consolidation of Democracy; CVVM Postoje k podobě politického systému. Centrum pro výzkum veřejného mineni, Sociologickyý ústav AV ČR. Retrieved from http://www.cvvm.cas.cz

Залишається питання, який сенс громадяни країн ЦСЄ (й інших посткомуністичних країн) вкладали в слово «демократія». Щоби з'ясувати це, ми провели факторний аналіз значень, які громадяни посткомуністичних країн вважали більш або менш відповідними демократії на початку посткомуністичних перетворень і через десять років.

У результаті аналізу виділилось два основні фактори (табл. 2.1.5, 2.1.6; рис. 2.1.2, 2.1.3)[42] . До першого з них ближчі змінні, які більше асоціюються з економікою – «більше роботи», «покращення економічної ситуації», «держконтроль над банками та великими підприємствами», «соціальна рівність», «менше корупції та хабарів». До другого – ті, що скоріше відображають політичні феномени – «політичні сво-

[39] Термін, який широко використовувався для характеристики політичного режиму всередині соціалістичних/комуністичних країн. Реальний політичний режим міг бути тоталітарним, посттоталітарним, авторитарним.

[40] Мине 20–25 років, і населення, наприклад Росії, свідомо відвернеться від такого типу демократії (за даними моніторингу Левади-центра).

[41] Наведені дані: а) для 1991–1997 рр.: вибір відповіді «Демократії слід віддавати перевагу перед будь-якими іншими формами врядування» замість «За певних обставин слід віддавати перевагу не демократичній системі, а якомусь авторитарному режимові, якійсь диктатурі» або «Для таких людей, як я, демократичний і недемократичний режим – це те саме»; б) для 1998–2001 рр.: вибір відповіді «Демократія є найкращою формою правління», а не «Існує інша форма правління, яка є кращою» або «Важко відповісти» на питання «Чи вірите Ви, що демократія є найкращою формою правління, або існує інша форма правління, яка є кращою?»

[42] При повторному факторному аналізі з розбивкою на країни, для меншості з них додатково виділявся третій фактор. Для нього важко підібрати цілісну інтерпретацію. Здебільшого до цього фактора потрапляли змінні, які асоціювались з неполітичними свободами (в першу чергу – свобода у моральних і сексуальних питаннях) і, схоже, викликали у основного масиву респондентів контроверсійне ставлення.

боди», «багатопартійна система», «рівність перед законом», «рівні права», «більше рішень на місцевому рівні».

Таблиця 2.1.5

Матриця повернутих компонент факторного аналізу значень демократії, 1991–1992 рр.

Значення, з якими асоціюється демократія	Компонента	
	1	2
більше роботи	0,83	-0,03
покращення економічної ситуації	0,75	0,10
державний контроль банків та великих державних підприємств	0,65	-0,03
рівні права	0,57	0,29
соціальна рівність	0,55	0,27
менше корупції та хабарів	0,45	0,39
політичні свободи	0,02	0,74
багатопартійна система	-0,1	0,69
рівність перед законом	0,33	0,56
більше рішень на місцевому рівні	0,28	0,56
свобода в моральних та сексуальних питаннях	0,1	0,48

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «PostcommuistCitizen» (1990–1992 рр.).

Таблиця 2.1.6

Матриця повернутих компонент факторного аналізу значень демократії, 1999–2000 рр.

Значення, з якими асоціюється демократія	Компонента	
	1	2
більше роботи	0,87	-0,01
покращення економічної ситуації	0,81	0,09
менше корупції та хабарів	0,71	0,15
державний контроль банків та великих державних підприємств	0,69	-0,02
соціальна рівність	0,63	0,23
рівність перед законом	0,61	0,42
рівні права для жінок	0,52	0,42
більше рішень на місцевому рівні	0,38	0,56
політичні свободи	0,16	0,74
свобода в моральних та сексуальних питаннях	0,03	0,50
багатопартійна система	-0,04	0,74
право громадян брати участь у вирішенні питань	Не брав участі в аналізі	

*Джерело:*розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

Аналізуючи результати факторного аналізу, можна помітити, що в Центрально-Східній та Східній Європі за інтерпретацією респондентами демократії стояло дві моделі. Перша модель – розуміння демократії як системи, яка асоціюється з економічними успіхами та економічною рівністю (кращою економічною ситуацією, більшою кількістю робочих місць, економічною справедливістю). Друга – розуміння демократії як системи політичної конкуренції (політичні свободи, конкурентність, рівність прав). З ідеологічної точки зору перше розуміння ближче до соціал-демократичної ідеології, друге – до ліберальної.

Прикметно, що «економічний» фактор демократії суттєво важливий (пояснює більшу частку варіації). Також цікаво, що саме існування (і внутрішня структура) факторів були достатньо стабільними протягом всього посткомуністичного десятиріччя. В 1990–1992 рр. «економічний» фактор пояснював 24,6% варіації розуміння значення

демократії, «політичний» – 20%. В 1999–2000 рр. «економічний» фактор пояснював 32,6%, «політичний» – 19%.

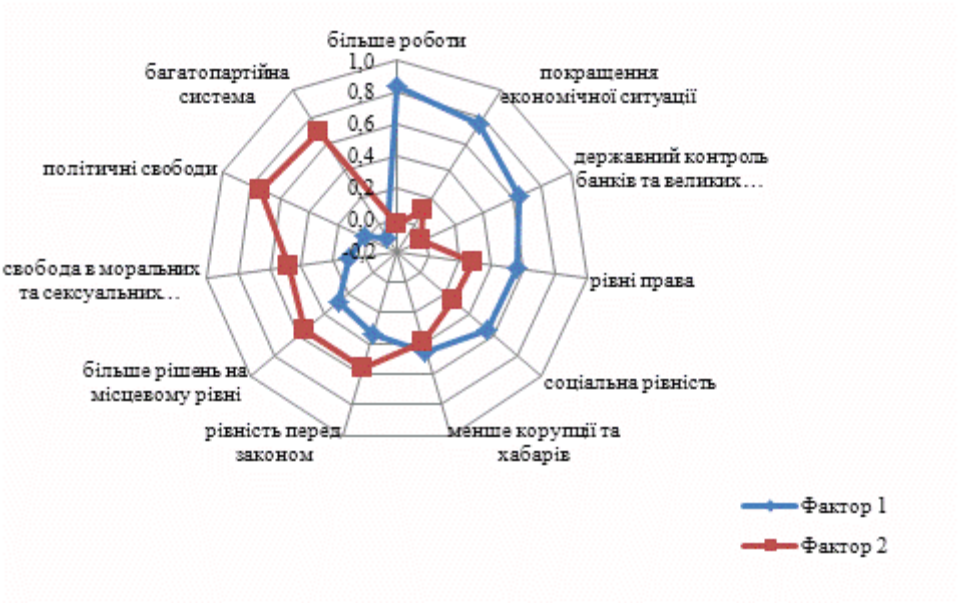


Рис. 2.1.2. Компоненти основних факторів розуміння демократії в посткомуністичних країнах, 1991–1992 рр.

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.).

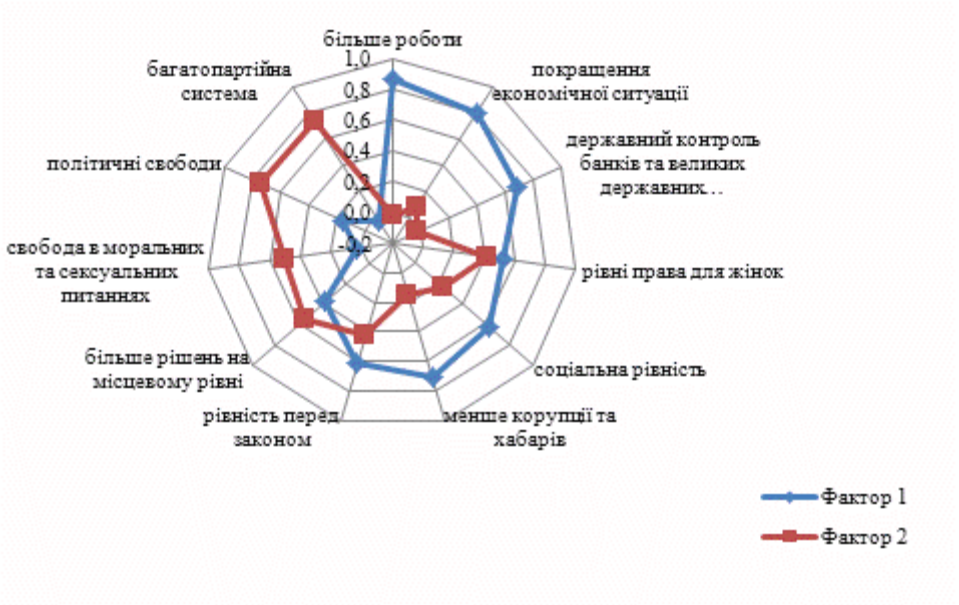


Рис. 2.1.3. Компоненти основних факторів розуміння демократії в посткомуністичних країнах, 1999–2000 рр.

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

«Економічне» розуміння демократії[43] було поширеніше в більшості країн (за винятком Польщі та Румунії на початку 1990-х рр.) (табл. 2.1.7). Через десять років після

[43] Логіка була такою. Якщо серед змінних, які мали найбільше факторне навантаження (0,5 та більше), у факторі суттєво переважали «політичні» змінні, фактор у цілому кодувався як «політичний». Якщо переважали «економічні» змінні – як «економічний». Якщо пропорція була більш-менш рівною, фактор кодувався як «мікс» – суміш «економічного» та «політичного».

падіння комуністичних систем поширеність «економічного» розуміння зросла, а «політичного» залишилась практично незмінною. Також зазначимо, що змістовне наповнення факторів у Болгарії та Румунії є дуже нечітким.

Таблиця 2.1.7

Відсотки поясненої варіації факторами суспільного розуміння демократії в посткомуністичних країнах ЦСЄ, 1990–1992 – 1999–2000 рр., %

Країна	1990–1992	1999–2000
Всі країни дослідження	Е(24,6) П(20,0)	Е(32,6) П(19,0)
Болгарія	$Е_1$(18,7) $Е_2$(17,0) П(15,4)	Міх(42,0) П (16,9)
Чеська Республіка	Е(26,9) П(17,8)	Міх (34,8) П(19,4)
Словаччина	Е(31,0) П(14,7)	Е(40,1) П(17,3)
Угорщина	Е(21,9) П(20,5)	Е(28,7) П(19,9)
Польща	П(27,7) Е(23,4)	Е(32,4) П(25,2)
Румунія	П1(17,0) Е(16,7) П2(13,6)	$Е_1$(21,5) П(16,2) $Е_2$(12,4)
Словенія	Е(26,9) П(24,2)	Е(26,2) П(24,4)
Україна	Е(21,7) П(17,7) Міх(13,2)	Е(39,7) П(17,4)

Примітка: Е – «економічний» фактор, П – «політичний», Міх – змішаний.
Джерело: розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

2.2. Ідеологічні орієнтації та підтримка реформ на шляху до ЄС: приклад країн ЦСЄ

Наведена нижче таблиця демонструє, що на початку посткомуністичних трансформацій в Польщі, Угорщині та Чеській Республіці існував широкий консенсус щодо переваг «капіталістичної» економіки (табл. 2.2.1). У Словаччині (на той момент частині Чехословаччини) думка щодо переваг капіталістичної економіки переважала, але все-таки про широкий консенсус не йшлося. В Україні підтримка капіталістичної економіки була слабшою, ніж в Словаччині. Загалом теоретичні припущення А. Пшеворського підтверджуються – підтримка альтернативних варіантів порівняно з попередньою системою на початку переходу значна (однак капіталізм у цих країнах був менш популярний, ніж демократія). Через десять років підтримка капіталізму, що також припускав А. Пшеворський, знизилась. У Словаччині його почала підтримувати меншість (в Україні так само). За результатами першого посткомуністичного десятиріччя консенсус щодо переваг капіталізму суттєво послабився.

Таблиця 2.2.1

Частка респондентів, згодних з твердженням, що капіталістична економіка є найкращою, %

Роки	Болгарія	Чеська Республіка	Словаччина	Угорщина	Польща	Румунія	Словенія	Україна
1990–1992	63,2	71,1	57,3	71,4	78,1	49,9	70,6	52,4
1999–2000	60,6	59	43,9	59,4	58,5	77,7	59,1	45,2
Δ	-2,6	-12,1	-13,4	-12	-19,6	27,8	-11,5	-7,2

*Джерело:*розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.)[44] та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.)[45].

[44] Barnes, S. H., J. Simon, eds. (1998). The Post-communist Citizen. Barnes– Budapest: Erasmus Foundation, Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences.
[45] Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe 1998–2001: A Fifteen Country Study (Continuation of the 1990–1992 Post-Communist Publics Study in Eleven Countries) coordinated by Edeltraud Roller, Dieter Fuchs, Hans-Dieter Klingemann, Bernhard Wessels (Social Science Research Center Berlin, WZB), and Janos Simon (Hungarian Academy of Sciences, Budapest).

Помітно, що протягом посткомуністичного десятиріччя віра в таку здатність капіталістичної економіки суттєво знизилася (табл. 2.2.2). В Україні це зниження було значно сильнішим, ніж у країнах ЦСЄ. Наприкінці 1990-х років третина українців вважала, що капіталістична економіка є вирішенням проблем.

Таблиця 2.2.2

Частка респондентів, які згодні з тим, що капіталістична економіка здатна вирішувати проблеми, *%*

Роки	Чеська Республіка	Словаччина	Угорщина	Румунія	Словенія	Україна
1990–1992	84	71,7	78,3	57,5	67,3	61,8
1999–2000	62,4	52,2	65,3	73,9	50,9	34,8
Δ	-21,6	-19,5	-13	16,4	-16,4	-27

Джерело: розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

У ході дослідження «PostcommunistCitizen» респондентам ставилося питання, хто має управляти промисловими підприємствами (згідно з комуністичною ідеологгією, «кістяком» економік цих країн під час соціалізму). На самому початку 1990-х років на думку більшості громадян центрально-східноєвропейських країн найкращим варіантом управління такими підприємствами є власники та менеджери за участі працівників, а також тільки власники та менеджери (табл. 2.2.3). Перебування промислових підприємств у державній власності, а також управління ними працівниками підтримувала меншість. За результатами першого посткомуністичного десятиріччя віра населення у здатність працівників керувати такими підприємствами особисто розгубила значну частку (до половини) прихильників.Підтримка державного управління зросла, але несуттєво. Можна помітити, що консенсус щодо того, що промисловістю має керувати не держава або працівники, в країнах Центрально-Східної Європи втримався. Це суттєво відрізняється від української ситуації, оскільки в Україні саме більшість населення вважала, що промисловими підприємствами мають керувати працівники та (дещо менший відсоток) держава.

Щодо питання права власності на будь-які компанії (сюди входять питання можливої реституції та приватизації) можна констатувати, що в країнах ЦСЄ на початку 1990-х років не було якогось виразного консенсусу (табл. 2.2.4). На загальному тлі дещо виділялась Чеська Республіка, в якій суспільна підтримка реституції була дуже суттєвою (40,9%).

Таблиця 2.2.3

Ставлення до варіантів керування промисловими підприємствами, *%*

Показник	Болгарія		Чеська Республіка		Словаччина		Угорщина		Польща		Румунія		Словенія		Україна	
	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000	1990-1992	1999-2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Власники мають керувати самі або найняти директора	26,2	28,8	34,9	38,2	23,9	18,3	16,9	23	17,9	28,9	20,6	20,8	25,5	26,3	12,7	9,4

Продовження табл. 2.2.3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Власник та працівники мають призначати керівництво разом	28	39,2	37,2	39,2	36,4	49,5	42,2	57,4	42,7	43,1	27,9	41,1	33,9	46,5	17,1	19,6
Власність має бути державною, держава призначає керівника	12,1	14,3	9,7	12,6	13,1	15,3	9,2	-	9,8	12,7	19,1	19,1	5,1	6,3	20,8	30,6
Підприємство має бути у власності працівників, вони призначають керівника	33,7	17,7	18,2	9,9	26,6	16,9	31,7	19,6	29,6	15,2	32,5	19	35,5	21	49,4	40,3

Джерело: розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

Таблиця 2.2.4

Ставлення до вирішення питання права власності на компанії, *%*

Показник	Болгарія	Чеська Республіка	Словаччина	Угорщина	Польща	Румунія	Словенія	Україна
Компанії потрібно повернути попереднім власникам	20,9	40,9	20,4	12,3	16,7	6,6	20,0	4,7
Компанії мають бути продані тому, хто запропонує більше, навіть якщо це іноземці	14,7	16,6	17,3	28,6	12,2	18,8	22,1	11,8
Компанії мають бути передані робітникам	34,7	25,0	32,0	28,0	47,2	31,1	40,1	52,9
Компанії мають залишишись у державній власності	29,7	17,6	30,3	31,1	23,9	43,6	17,9	30,6

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.).

У ставленні до майбутнього сільськогосподарських фірм у суспільствах країн ЦСЄ на початку реформ також не було консенсусу (табл. 2.2.5). Більшою підтримкою реституції (щодо землі сільськогосподарського призначення) відзначались Словенія, Чеська Республіка та Болгарія.

Таким чином, можна констатувати, що консенсус щодо переваг капіталістичної економіки та відсутність консенсусу щодо багатьох конкретніших аспектів реформ у

країнах ЦСЄ явище нормальне. Останнє не вплинуло на кінцевий результат економічних реформ, принаймні явно цей зв'язок не простежується.

Таблиця 2.2.5

Ставлення до вирішення питання з правом власності на землю сільськогосподарського призначення, %

Показник	Болгарія	Чеська Республіка	Словаччина	Угорщина	Румунія	Словенія	Україна
Земля має бути повернута тим, хто володів нею до колективізації	44,8	48,2	29,9	19,2	37,5	65,8	6,6
Земля має бути продана за найвищу ціну від запропонованої	4,8	4,9	3,9	7,3	3,3	9,0	3,9
Земля має залишитись в нинішній формі в руках колгоспників	24,1	17,2	22,1	27,0	14,1	12,8	18,4
Земля має бути залишена колгоспам з правом продажу та оренди	18,5	17,4	28,2	30,0	10,4	6,9	18,8
Земля має бути передана у власність місцевих громад/сіл	7,8	12,3	15,9	16,6	10,4	5,4	52,3
Земля має бути передана працівникам, які найняті для роботи на ній державою (питання ставилось тільки в Румунії)	-	-	-	-	24,3	-	-

Джерело: розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

Якщо провести кореляційний аналіз, він продемонструє, що віра у здатність капіталістичної економіки вирішувати проблеми в посткомуністичних країнах на початку 1990-х років найбільшою мірою корелювала з вірою у необхідність західної демократії (коефіцієнт рангової кореляції Спірмена дорівнює 0,286, значущість 0,01; для Болгарії значення коефіцієнта 0,276, Чехії – 0,366, Словаччини – 0,389, Угорщини – 0,222, для Польщі та Словенії значущі кореляції відсутні, Румунії – 0,124, України – 0,514).

Через десять років посткомуністичних змін у середньому респонденти були скоріше незадоволені ринковою економікою в їхній країні (табл. 2.2.6), але важливо, що більш задоволеними були суспільства, які на початку перетворень послідовніше підтримували ринкову (капіталістичну економіку).

Можна побачити, що станом на початок 2014 р. центрально-східноєвропейські країни виявилися здебільшого задоволені змінами, які відбулися після 1989 р. (рис. 2.2.1). Більш задоволеними виявилися ті з них, які менш позитивно оцінювали комуністичні часи, а також ті, які не зазнали суттєвих економічних потрясінь.

Таблиця 2.2.6

Задоволеність ринковою економікою в посткомуністичних країнах, 1999–2000 рр.

Шкала: 1 – повністю незадоволений, 10 – повністю задоволений	Середній бал	Стандартне. відхилення
Болгарія	3,3	2,0
Чеська Республіка	4,4	2,1
Угорщина	4,1	1,9
Польща	4,1	2,1
Румунія	3,2	2,0
Словаччина	3,7	2,1
Словенія	4,1	1,9
Україна	2,2	1,6

Джерело: розраховано автором за даними міжнародного порівняльного соціологічного опитування «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).



Рис. 2.2.1. Оцінка виправданості системних змін в країнах ЦСЄ після 1989 р., 2014 р., %

Джерело: матеріали опитувань, проведених соціологічними дослідницькими центрами CBOS, CVVM, FOCUS, TARKI.

На жаль, немає можливості навести дані щодо оцінки посткомуністичних перетворень щодо всіх країн ЦСЄ в співставимому часовому форматі, однак дані стосовно Польщі дозволяють відчути вплив такого додаткового фактора, як вступ до ЄС. Вступ до ЄС в 2004 р. переломив тренд поступової ерозії задоволеності зміною системи в 1989 р. (рис. 2.2.2).



Рис. 2.2.2. Оцінка виправданості системних змін в Польщі після 1989 р., 1994-2014 рр., %

Джерело: матеріали опитувань соціологічного дослідницького центру CBOS.

Посткомуністичні зміни, з точки зору респондентів, принесли людям в країнах ЦСЄ більше переваг, ніж втрат (рис. 2.2.3). Угорщина виділяється негативними показниками через свою більш позитивну оцінку комуністичної доби, економічні потрясіння після 2006 р. та 2008 р., а також критичну налаштованість еліт та частини населення щодо ЄС.

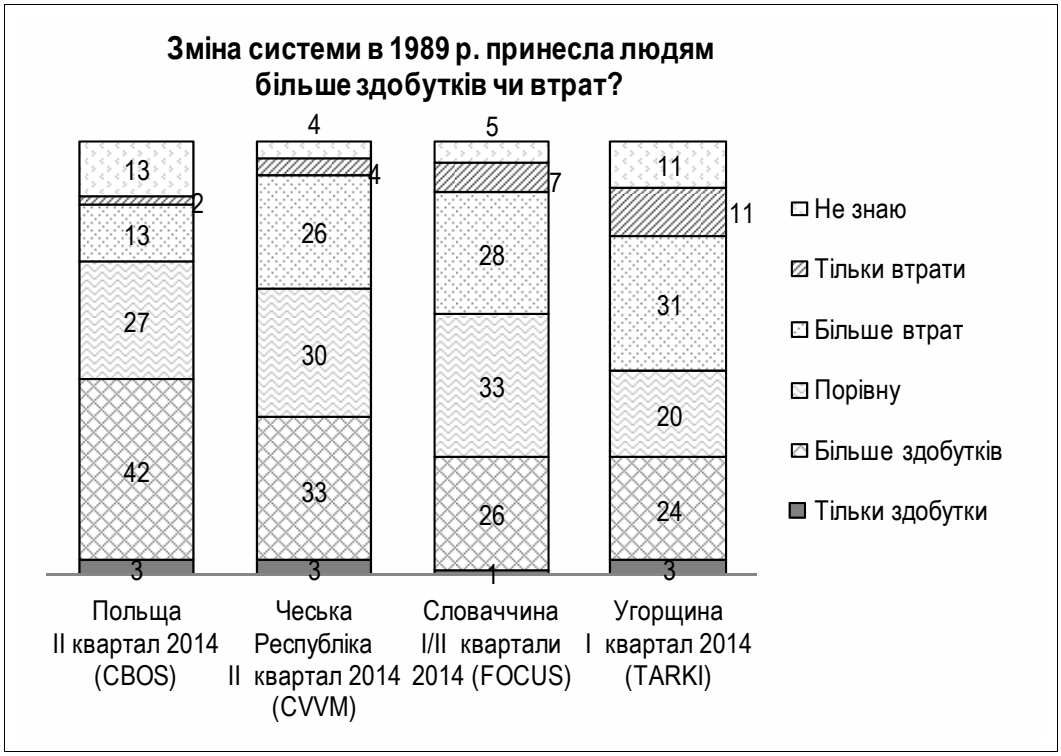


Рис. 2.2.3. Оцінка системних змін в країнах ЦСЄ після 1989 року, 2014 р., %

Джерело: матеріали опитувань, проведених соціологічними дослідницькими центрами CBOS, CVVM, FOCUS, TARKI.

Часовий ряд Польщі на рисунку, представленому нижче, демонструє, як суттєво покращився позитивний баланс оцінки системних змін після 1989 р. після вступу країни до ЄС (рис. 2.2.4).



Рис. 2.2.4. Оцінка системних змін в Польщі після 1989 р., 1994-2014 рр., *%*
Джерело: матеріали опитувань соціологічного дослідницького центру CBOS.

Щодо ідеологічних орієнтацій, то за перше посткомуністичне десятиріччя серед країн ЦСЄ в Чеській Республіці, Словаччині, Польщі і незначною мірою в Угорщині вони змістились вліво, певною мірою відображаючи зменшення підтримки капіталізму (табл. 2.2.7). В Україні в цей самий період ідеологічні орієнтації змістились дещо вправо.

Таблиця 2.2.7

Політична самоідентифікація за шкалою «ліві-праві» (1-10)

Країна	1990–1992		1999–2000	
	Середній бал	Стандартне відхилення	Середній бал	Стандартне відхилення
Болгарія	4.87	2.188	5.42	2.396
Чеська Республіка	5.70	2.238	5.70	2.165
Словаччина	5.62	2.359	4.99	2.153
Угорщина	5.19	1.727	5.05	1.806
Польща	5.82	1.877	5.00	2.263
Румунія	5.42	2.107	5.38	2.025
Словенія	5.01	1.924	5.04	1.875
Україна	4.48	1.862	4.72	2.345

*Джерело:*розраховано автором за даними міжнародних порівняльних соціологічних опитувань «Postcommuist Citizen» (1990–1992 рр.) та «Consolidation of Democracy» (1999–2000 рр.).

Висновки

Політичні установки (підтримка демократії, політична довіра тощо) зазнають впливу економічних установок, і навпаки. Підтримка демократії та ринкової економіки на практиці пов'язані. В цьому контексті «авторитарна спокуса» і пов'язане з нею відкидання ринкової економіки, які були в Україні значно сильнішими, ніж у країнах ЦСЄ (де на початку посткомуністичних переходів існував ши-

рокий консенсус щодо необхідності демократії та ринкової економіки), справляли опосередкований негативний вплив на формування установок, сприятливих для економічної модернізації.

Як показав аналіз головних компонент (факторний аналіз), у свідомості громадян посткомуністичних країн існували дві основні схеми розуміння демократії, одна з яких (найбільш поширена) пов'язувала її не з політичними інститутами, а з економічними здобутками (кращою економічною ситуацією, зайнятістю, соціальною рівністю). Це сприяло викривленому розумінню можливостей політичних інститутів для економічного розвитку. Крім цього, українське суспільство показало гірші, ніж суспільства ЦСЄ, показники розуміння та підтримки конкретних політичних інститутів, пов'язаних з демократією (особливо багатопартійності).

Дослідження продемонструвало, що на початку посткомуністичних переходів серед більшості колишніх комуністичних країн Центрально-Східної, Південно-Східної та Східної Європи відбувся консенсус щодо політичних та економічних змін для демократичних та ринкових перетворень, але в Україні він був слабшим та наповнений менш реалістичним змістом. З часом досвід посткомуністичного десятиріччя призвів до незначної ерозії підтримки реформ, а також незначної корекції вподобань щодо їх наповнення, але її напрями у країнах ЦСЄ та Україні були різні (в Україні – в бік більшого розчарування). Очевидно також, що загальний консенсус щодо переваг капіталістичної економіки та відсутність консенсусу щодо конкретніших аспектів реформ у країнах ЦСЄ був нормальною ситуацією, що принципово не вплинуло на кінцевий результат економічних реформ. Частково це може пояснюватись тим, що в країнах ЦСЄ швидше склався консенсус еліт щодо напрямів і змісту реформ.

Через десять років посткомуністичних змін у середньому респонденти були скоріше незадоволені ринковою економікою в їхній країні, але важливо, що більш задоволеними були суспільства, які на початку перетворень послідовніше підтримували ринкову (капіталістичну) економіку. Позитивним фактором оцінки економічної ситуації була негативна оцінка комуністичного режиму, а також позитивне ставлення до вступу до ЄС. У цьому контексті країни ЦСЄ (за винятком Угорщини) перебували в значно кращих умовах, ніж Україна.

3

ПОЛИТИКА ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ

3.1. Принципи, застосовані під час реформ ринку праці у країнах ЦСЄ

Ситуація на ринках праці у країнах Центральної та Східної Європи упродовж 1990–2010 рр. зазнала двох потужних впливів: розпаду наприкінці 80-х-початку 90-х років XX ст. міждержавного економічного утворення – РЕВ (*Ради Економічної Взаємодопомоги*) з одночасними трансформаційними процесами у країні-партнерці та очільниці соціалістичного табору – СРСР, а також інтеграції у над'європейське суспільно-економічне об'єднання – ЄС.

Спільне з Україною соціалістичне минуле та панування планової економіки зі специфічно організованим народногосподарським комплексом (з пріоритетним розвитком ВПК, продукуванням переважно засобів виробництва, ніж товарів народного споживання, відсталою сферою послуг тощо) сформували в країнах регіону відповідний ринок праці, який зазнав драматичних змін під час постсоціалістичного реформування. Однак орієнтація на вступ до ЄС, процес підготовки до вступу, а також власне інтеграційний період дали потужний поштовх суттєвому реформуванню ринків праці, їхньому переходу до типово ринкових умов, існуванню у відкритій та багатоскладовій системі спільного економічного та соціального простору. В одних країнах регіону інтеграція відбулася з меншими втратами, в інших – навпаки; відкритість кордонів сприяла посиленню міграційних процесів, демографічних змін, зростанню безробіття. Проте ключовим чинником змін стало реформування власне структури економіки – скорочення частки галузей і виробництв первинного та вторинного секторів, розвиток сфери послуг та виробництв із високою часткою доданої вартості тощо.Саме структурні економічні реформи, які викликали спочатку здебільшого шокову реакцію, згодом сприяли стабілізації соціально-економічної ситуації, унормуванню ринку праці, зростанню рівня життя.

Важливо відзначити, що членство в ЄС не стало панацеєю для країн ЦСЄ: у деяких з них ситуація не до кінця збалансована і економічний стан хиткий, особливо під час глобальних криз та політичних конфліктів. Однак застосування спільних для всього ЄС правил та втілення спільної економічної політики (у тому числі щодо ринку праці) з урахуванням національних особливостей стало запорукою передбачуваності та керованості економічних систем та їх складових. Країни ядра ЄС (так звані країни ЄС-15) на відміну від країн–нових учасниць (ЄС-10, або ЦСЄ) пройшли довший шлях реформування та збалансування ринку праці, мають достатні резерви для підтримання високих рівнів зарплатні, пенсій та різних видів соціальної допомоги. Натомість країни ЦСЄ лише впродовж 10–15 років реформують власні ринки праці та пристосовують їх до параметрів та стандартів ЄС. У цьому зв'язку показовим і корисним є аналіз та можливості застосування прогресивних практик, принципів та механізмів функціону-

вання ринку праці, його збалансування та посилення стійкості перед зовнішніми та внутрішніми загрозами та викликами.

Ключовими принципами, застосованими під час реформ ринку праці та подолання бар'єрів його функціонування у країнах ЦСЄ, гідними для наслідування в Україні стали такі.

1. Забезпечення робочими місцями і рівними можливостями усіх – через подолання фундаментальних нерівностей. Така модель не обмежує тих, хто досягає успіху завдяки власним зусиллям, однак надає підтримку тим, хто перебуває у важких обставинах – чи то внаслідок хвороби, яка позбавляє працездатності, чи нещасного випадоку, чи природний катаклізм, чи то реструктуризації секторів економіки/підприємства/структурного підрозділу, чи умов життя, які стають бар'єром для отримання освіти/доступу на ринок праці тощо.

2. Щорічний перегляд і оновлення відповідно до актуальної ситуації загальних пріоритетів та індивідуальних цілей у сфері зайнятості, стратегій створення робочих місць, якості роботи, продуктивності праці, рамок визначеної зарплатні.

3. Переважне створення робочих місць у секторах економіки, заснованих на знаннях, інвестування у людські ресурси задля збільшення кількості працівників з сучасними знаннями та навичками як загальними, так і спеціальними (такими, що допомагають у пошуках роботи або заснуванні власного бізнесу).

4. Необмежена територіальна мобільність на ринку праці.

5. Гарантованість соціальної включеності та соціального захисту з урахуванням соціальних традицій і культурної спадщини. Регулярний перегляд стану та модернізація соціальної системи задля гарантування безпеки, соціального забезпечення для всіх, права на роботу будь-де, адекватного пенсійного забезпечення, якісної та доступної охорони здоров'я, соціальної допомоги для боротьби з бідністю.

6. Боротьба з безробіттям не як самоціль, а складова загального контексту соціально-економічних перетворень. Залучення у політику забезпечення зайнятості не лише заходів, спрямованих на скорочення рівня безробіття, але й створення сприятливіших умов (таких, що забезпечують стабільність, безпеку роботи, можливість гармонійного поєднання професійної діяльності та сімейного життя, підвищення рівня освіти та професійної компетенції тощо) для працюючих громадян.

Досвід країн ЦСЄ демонструє виняткову важливість досягнення більшої гнучкості у сфері зайнятості та на всьому ринку праці загалом. Гнучкість ринку праці є запорукою та найважливішою умовою максимально ефективного використання людського капіталу. Особливо актуальним питання досягнення гнучкості стає в умовах реформування економічної системи або суспільно-політичної кризи – процесів, через які проходить Україна на нинішньому історичному етапі.

Гнучкий ринок праці за таких умов дає можливість працевлаштувати тих, хто залишився без роботи. Широкий спектр варіантів працевлаштування містить найм працівників на неповний робочий день, на тимчасову роботу, за сумісництвом і за строковим трудовим договором. У разі неможливості застосування таких варіантів прогнозується зростання безробіття та перехід працівників у тіньовий сектор економіки. Основними елементами гнучкого ринку праці є:

1) ширші можливості вирішення питання застосування робочої сили відповідно до потреб бізнесу. Відмова від жорстких обмежень на ринку праці, будь-яких форм неприпустимої експлуатації, дискримінації, порушень охорони праці;

2) надання працівникам можливості працювати понаднормово (особливо важливо для підприємств малого та середнього бізнесу, які працюють особливо інтенсивно в ринковому середовищі);

3) оптимізація рівня відрахувань у фонди соціального забезпечення та зайнятості. Скорочення доходу бюджету внаслідок зниження податкових ставок у такому разі компенсується переходом частини підприємств з неформального в офіційний сектор і їх готовністю платити розумні податки, а також загальним підвищенням прибутковості компаній;

4) зростання випадків застосування практики найму працівників за терміновим договором, на неповний робочий день, а також тимчасових робітників (для виконання сезонних робіт або конкретних проектів);

5) адекватні вимоги до організації професійного навчання. Необхідна професійна підготовка має давати працівникам можливість належним чином виконувати свої обов'язки і підвищувати загальну привабливість робочої сили та не бути занадто обтяжливою та/або шкодити загальній продуктивності і прибутковості.

Різноманітні виклики та загрози внутрішнього та зовнішнього походження, особливості національних ринків праці та ступінь їх відкритості й збалансованості під час інтеграційних процесів у різний час мали місце на ринках праці країн ЦСЄ, які, інтегруючись до ЄС, мусили долати подібні бар'єри та пристосовуватися до реалій формально єдиного, проте строкатого та мінливого континентального ринку праці. Євроінтеграційне прагнення України та налагодження тісної співпраці з ЄС за багатьма соціально-економічними напрямами потребує прискіпливого вивчення досвіду країн-сусідів з метою мінімізації можливих ризиків та найефективнішого застосування позитивних практик.

3.2. Ситуація на ринках праці країн ЦСЄ: динаміка та нинішній стан

Акумулюючи половину населення усієї Європи, країни ЦСЄ продукують лише близько третини сукупного ВВП, усе ще долаючи відставання, та застосовують доганяючу модель розвитку[46]. А економіка усього ЄС, яка характеризувалася зростаючою інтеграцією, нині відзначається значно вищим рівнем диференціації[47]. Це суттєво впливає на існуючі та потенційні моделі поділу праці в інтегрованому європейському просторі, а також на потенціал зростання.

Робоча сила в регіоні переживає глибокі перетворення з точки зору як обсягу, так і її складу. В багатьох країнах Центральної та Східної Європи чисельність робочої сили скоротилася. Високі темпи негативного щорічного зростання чисельності робочої сили упродовж 2012–2013 рр. відзначалися в Вірменії, Болгарії, Грузії, Латвії та Естонії (від -1,7 до -2,8%)[48].

Ключовий фактор, що лежить в основі змін обсягу робочої сили, пов'язаний з ***демографічними процесами***. Для багатьох країн регіону реальністю стає старіння

[46] The European Union explained: employment and social affairs (2013). European Commission, Brussel.

[47] Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Impacts of the crisis (2012). Eurofound, Luxembourg.

[48] Katalin Lipták. (2013). The Labour Market Situation in the Central-Eastern European Region – Towards a New Labour Paradigm. *Journal of Geography and Geology*, 5: 3.

населення, що обумовлює абсолютне скорочення обсягів робочої сили. Старіння населення значно впливає на економічне зростання, ринок праці, системи соціального забезпечення, моделі споживання, освіту та інші сфери життя. Основними варіантами мінімізації негативного впливу цього чинника є підвищення продуктивності праці для компенсації скорочення чисельності робочої сили; залучення іммігрантів для збільшення пропозиції робочої сили; підвищення віку офіційного виходу на пенсію або наближення фактичного віку виходу на пенсію до встановленого законом пенсійного віку; прийняття або розширення політики сфери зайнятості в інтересах всієї родини. Кожен із цих варіантів має наслідки не тільки для рівня зайнятості, а й для якості життя.

Упродовж 2000–2010 рр. у країнах ЦСЄ було відсутнє зростання ***зайнятості*** або відбувалося економічне зростання без створення робочих місць, пов'язане з одночасним скороченням існуючих робочих місць і створенням нових[49]. Країни регіону досі не змогли досягти запланованих ЄС темпів зайнятості. На відміну від решти економічно розвинених європейських країн держави ЦСЄ характеризувалися низьким рівнем складової зайнятості в економічному зростанні (щорічні темпи зростання зайнятості найчастіше були в три–чотири рази нижчі за темпи зростання ВВП)[50].

Якщо в цілому в країнах ЄС-27 частка зайнятих осіб у загальній кількості населення віком від 15 до 64 років у 2012 р. збільшилася, то в країнах ЦСЄ, незважаючи на помітне збільшення, вона залишається в середньому на 7,8 пункти нижче, ніж у країнах ЄС-15. Натомість рівень зайнятості молодих працівників віком від 15 до 24 років є чи не найнижчим показником на континенті[51].

Після запровадження економічних реформ швидко почала зростати кількість офіційно зареєстрованих ***безробітних*** у всіх країнах ЦСЄ. За винятком Чеської Республіки частка безробітних досягала двозначних показників (рис. 3.2.1).Варто зазначити, що низькі, порівняно з рештою країн ЦСЄ, показники безробіття в Україні є доволі слабким індикатором через значний сегмент тіньової зайнятості. Крім того, низький рівень безробіття часто є наслідком методичних особливостей обрахунку Держстату та зміни трудового законодавства й законодавства про зайнятість населення (так, наявна кількість безробітних очевидно більша, проте не всі реєструються у центрах зайнятості, а обирають можливості працевлаштування неофіційно, зокрема, значна кількість сільських жителів, які не мають роботи і виживають виключно завдяки праці в особистому підсобному господарстві, вважаються самозайнятими, що також спотворює реальний стан справ).

---

[49] Починаючи з 1990 р. більшості секторів ринку праці країн ЦСЄ було притаманне збереження надлишкової робочої сили (labour hoarding). Це досягалося за рахунок низької заробітної плати та призводило до низької продуктивності праці. Зупинення штучної підтримки повної зайнятості та галузеві зміни у структурі економіки спричинили зростання рівня безробіття на початку трансформаційних процесів. Втрати ринків праці у країнах ЦСЄ трансформувались у відкрите безробіття та економічно неактивне населення, при тому, що відплив у бік економічної неактивності, як правило, перевищував відплив у бік безробіття. [Olaf Van Vliet, Koen Caminada and Kees Goudswaard (2012). The political economy of labour market policies in Western and Eastern European countries. *NEUJOBS Working paper*, D6.3].

[50] Середня еластичність зайнятості становила 0,15 (тобто лише 15% зростання ВВП можна віднести до зростання зайнятості, а інші 85% є результатом зростання продуктивності). Еластичність зайнятості в цьому субрегіоні виявилася набагато нижчою, ніж в будь-якому іншому регіоні світу [Labor Markets in Eastern Europe and Eurasia (2007). Program Office, Bureau for Europe & Eurasia. U.S, Agency for International Development Working Paper, 6].

[51] Arias, Omar S. and others (2014). Back to Work: Growingwith Jobs in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.

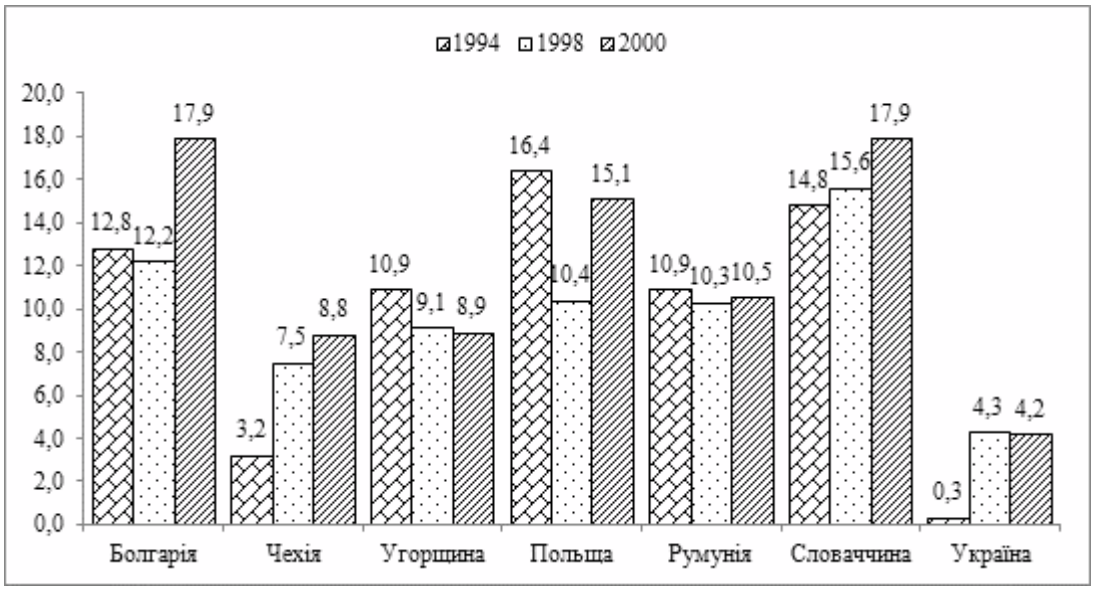


Рис. 3.2.1. Порівняльна характеристика динаміки зареєстрованого безробіття у країнах ЦСЄ до вступу у Європейський Союз та Україні, *%*

Джерело: Nesporova A. (2002). Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe. *Employment Paper* 2002/43.

Основними групами населення, серед яких спостерігалося суттєве зниження рівня зайнятості були жінки, молоді люди, люди похилого віку та особи з низькою кваліфікацією[52].

Спочатку вивільнена робоча сила представляла собою найменш кваліфікований прошарок робітників і службовців[53]. Деякі дослідники відмічають, що безробіття серед малокваліфікованих працівників перевищувало середній рівень. Подальші трансформації та банкрутство державних підприємств спричинили зростання рівня звільнень серед числа кваліфікованих робітників і фахівців, особливо з середньою спеціальною і професійною освітою. Колишня вузька спеціалізація професійно-технічної підготовки ускладнювала перехід в інші галузі, особливо в ті з них, де проводилася структурна перебудова або скорочення штатів. Найбільшою мірою це відобразилось на старших вікових групах, у яких залишалось менше шансів (а часто і менше бажання) для перекваліфікації.

За результатами окремих обстежень, проведених в країнах ЦСЄ, та за даними МОП у Польщі та Словаччині частка фахівців із середньою спеціальною і професійною освітою в загальній чисельності безробітних сягала 60%, у Чехії – 42–43, в Угорщині – 35%[54]. Другою за чисельністю групою безробітних були особи, які не мають закінченої середньої освіти (їх питома вага коливалась від 40% в Угорщині до 25% у Польщі), третьою – працівники з загальною середньою освітою. Найменш чисельною категорією безробітних були фахівці з вищою освітою, частка яких становила від 2–3% в Угорщині та Словаччині до 4–5 в Чехії і Польщі і 8% у Болгарії.

[52] Владимирова К. Болгария: развитие системы управления рынком труда / К. Владимирова, Р. Рангелова // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 4. – С. 81–85.

[53] Дегтярь Людмила. Государственная политика на рынке квалифицированного труда: опыт стран Центральной и Восточной Европы / Людмила Дегтярь // Проблемы теории и практики управления, 1997. – № 1.

[54] Сиройч З. Развитие политики занятости в условиях системной трансформации экономики Польши / З. Сиройч // Демографія та соціальна економіка. – 2007. – № 2. – С. 169–178.

Однією з характеристик безробіття на ринках праці у країнах з перехідною економікою був її довготривалий характер. У більшості країн ЦСЄ у 1999 р. частка довготривалого безробіття перевищувала 40% загальної кількості безробітних[55]. Це свідчило про формування груп безробітних з мінімальними шансами на повторне працевлаштування. Для цих груп, як правило, було характерне поєднання декількох несприятливих факторів: низької кваліфікації, немолодого віку, проблем зі здоров'ям або упередженого ставлення роботодавців тощо. Все це ускладнювало працевлаштування представників зазначених категорій населення навіть після перепідготовки або участі в програмах забезпечення тимчасової зайнятості.

Починаючи з 2005 р., в усіх країнах ЦСЄ спостерігалася схожа тенденція динаміки безробіття: від падіння показників безробіття після приєднання до Європейського Союзу у 2004–2007 рр. до зростання рівня безробіття після фінансової кризи у 2008 р.[56].

Як і на початку процесів трансформації, так і після остаточного приєднання до ЄС, основними соціально-демографічними групами населення, серед яких спостерігається найвищий рівень безробіття, є жінки та молоді люди.

У країнах Центрально-Східної Європи мають місце значні диспропорції щодо гендерних аспектів зайнятості та у віковій структурі безробітних (зокрема, високим залишається рівень безробіття в 2013 р. серед молоді – 22,9%, жінок – 11,0%). Рівень молодіжного безробіття в деяких країнах ЄС перевищував 40%, так у Польщі в 2003 р. – 41,9%[57].

Безробіття серед молоді, як і раніше, є найпоширенішою проблемою в усьому регіоні (так, на початок 2014 р. рівень безробіття серед молоді становить 27% в Угорщині та Польщі, 23,8 – у Румунії і коливався від 22,8 у Словенії до18, 8 у Чехії, 33,5 – у Словаччині, 51,5 – у Хорватії)[58].

Рівень безробіття серед молоді в 2006 р. був у 2,4 раза вищим, ніж серед дорослих основного працездатного віку[59]. Погані перспективи зайнятості молодих людей і пов'язане з цим нестійке фінансове становище, як правило, ще більше погіршують несприятливі демографічні тенденції до низької народжуваності і старіння населення. А величезні відмінності в рівнях зайнятості молоді в країнах Європи відображають відмін-

[55] Behar, A. (2009). Tax Wedges, Unemployment Benefits and Labour Market Outcomes in the New EU Members. AUCO (Acta Universitatis Carolinae Oeconomica). *Czech Economic Review*, 3, 69–92.

[56] Так, наприклад, у Польщі число зареєстрованих безробітних у кінці червня 2004 р. (тобто після вступу країни до ЄС) становило 19,5% зайнятого населення. Кількість безробітних, що шукають роботу протягом тривалого періоду часу, становила 53,2% загального числа зареєстрованих безробітних. Після 2004 р. у Польщі, як і інших країнах, рівень безробіття знижувався до 2008 р. Наслідком економічного спаду після 2008 р. стало погіршення ситуації на ринку праці. Дефіцит кадрів і швидке зростання заробітної плати, що були притаманні періоду бурхливого економічного зростання, залишилися в минулому. Зростання доходів населення сповільнилося, а попит на робочу силу істотно знизився. Почались скорочення у промисловості та будівництві, що спричинило швидке зростання безробіття, з яким регіон в останні роки успішно боровся [Центральная и Юго-Восточная Европа – 2008*:* Испытание мировым кризисом / отв. ред. к.г.н. Н.В. Куликова. – М. : ИЭ РАН, 2009. – 402 с.]

[57] Roaf, James, Atoyan, Ruben, Bikas, Joshi, Krogulski, Krzysztof and anIMF staff team (2014). 25 years of transition: post-communist Europe and the IMF. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

[58] Для порівняння – в Україні відповідний показник становив 17,8% [Unemployment rate per country (%). Retrieved from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_233936/lang--en/index.htm].

[59] Kuddo, A.(2009). Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries. Washington DC: World Bank.

ності в кількості молоді, яка здобуває освіту і професійну підготовку, в тривалості навчання (особливо теоретичної підготовки), а також різні можливості працевлаштування[60].

Відчутним викликом ринкам праці регіону була і залишається *міграція*. Ще від середини 90-х років сформувалися такі основні географічні потоки: між країнами Європи, головним чином з країн ЦСЄ до країн Західної Європи; в Європу загалом з інших континентів та субрегіонів; з ЄС та решти європейських країн до Північної Америки (міграція кваліфікованих робітників («втеча мізків»)[61]. Трудова міграція непропорційно залучає верхній та нижній шари кваліфікаційного спектра. Розширення ЄС на схід значно пришвидшило міграційні потоки з країн ЦСЄ[62] (особливо – з Польщі[63], Румунії та Болгарії[64]).

Неформальна зайнятість, поширена в регіоні більшою мірою, ніж в Західній Європі[65], є подвійним викликом регіональним ринкам праці. По-перше, працівники, зайняті в неформальній економіці, зазвичай не користуються захистом і підтримкою, передбаченими трудовим законодавством, соціальним страхуванням і соціальною допомогою, або заходами активної політики на ринку праці (вони часто позбавлені навіть базових прав працівника). По-друге, стандартні показники зайнятості важко застосувати для неформальної зайнятості, оскільки вона не реєструється і не фіксується. Отже, інформація про ринок праці має спотворений характер і втрачає свою цінність для розробки заходів державного регулювання та підтримки. У Південно-Східній Європі та в країнах колишнього СРСР середня відносна частка неформальної економіки залишається високою (відповідно 30–40% та 35%–70%), водночас як в країнах Центральної Європи вона є помірною[66]. Варто зауважити, що причини виникнення неформальної зайнятості мають складний характер і часто є не настільки очевидними, як здається[67].

---

[60] У Данії та Нідерландах приблизно дві третини молодих людей мають роботу, тоді як в більшості країн ЦСЄ рівень зайнятості молоді становить менше 30% [A. Broughton. (2009). Guidelines – Socially-sensitive Labour Force Restructuring in South Eastern Europe. Budapest, International Labour Office].

[61] Zimmermann, Klaus F. (2012). The Future of the Eurozone: Labor Market Reforms, Mobility and Human Capital. Panel Discussion: «Adjusting competitiveness differentials among Eurozone members».

[62] У країнах Балтії, частка мігрантів в яких щодо кількості працюючих була у 2000-2008 рр. чи не найвищою серед країн ЦСЄ, масова трудова міграція призвела до скорочення пропозицій праці та, відповідно, зростаючого тиску зарплатні (якщо раніше компанії могли задовольнити попит на свою продукцію через зростання продуктивності та конкурентоспроможності і скорочення зайнятості – процес, відомий як «захисна реструктуризація», то в нових умовах відбувся перехід до «стратегічної реструктуризації» - при якій прибутки від зростання продуктивності використовуються для збільшення частки на ринку, розширення виробництва та найму більшої кількості працівників) [Rutkowski, J. (2003).Rapid Labor Reallocation with a Stagnant Unemployment Pool: The Puzzle of the Labor Market in Lithuania. *World Bank Policy Research Working Pape,* 2946].

[63] Кількість громадян Польщі за кордоном зросла з приблизно 1 млн чол. у 2004 р. до 1,95 млн чол. у 2006 р., що становило близько 12% національної робочої сили [I. Guardiancich. (2012). Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe.- Budapest: ILO].

[64] OECD. Employment Outlook. 2007. Retrieved from http://www.oecd.org/els/employmentoutlook-previouseditions.htm

[65] Münch, Michael. (2004). Are the labour market regulations in Central and Eastern European EU accession countries premature? *EI Working Paper*.

[66] Huber, Peter. (2006). Regional labor market developments in transition. World Bank Policy Research Working Paper 3896.

[67] Наприклад, високі податки, особливості системи соціального забезпечення та зарегульованість часто розглядаються як основні причини неформальної зайнятості. Однак міжнародні та

Таким чином, ситуація на регіональному ринку праці була невизначеною, власне ринки праці характеризувалися як «гнучкі, але без робочих місць». Понад те, в цих країнах спостерігалася деяка гнучкість у результаті їхньої нездатності забезпечити дотримання заходів захисту в рамках трудового законодавства. З огляду на це можливими варіантами сприяння підвищенню інтенсивності зайнятості в показниках економічного зростання були: працезберігаюче зростання продуктивності; синхронізація створення робочих місць та їх скорочення; адаптація до змін у попиті на робочу силу за допомогою зміни тривалості робочого часу, а не кількості працівників.

Необхідність адекватного реагування на численні виклики ринкам праці країн ЦСЄ, а також підготовка до вступу та період адаптації після вступу до ЄС більшості країн регіону потребували розроблення та впровадження нових стандартів у сфері праці та зайнятості, збалансування працересурсного забезпечення економіки та соціальної політики й захисту. Незважаючи на те, що ситуація на ринках праці країн ЦСЄ була складнішою, ніж у решти економічно розвинених європейських країн, суттєвою підтримкою в перехідно-адаптаційний період стало не лише використання фінансових інструментів та грошові «вливання», але й застосування детально розробленого та практично випробовуваного комплексу заходів, спрямованого на збалансоване поєднання гнучкості та безпеки на ринку праці.

3.3. Кризовий менеджмент у сфері зайнятості країн ЦСЄ та його уроки для оптимізації реформ в Україні

*Флексик'юріті – політика на ринку праці, спрямована на збалансоване поєднання принципів гнучкості та безпеки***.** Інтегральною відповіддю на всі ключові виклики ринку праці країн регіону стало активне використання успішно застосовуваного в країнах Західної Європи (ядро ЄС) підходу на основі концепції так званої флексик'юріті[68] – поєднання принципів гнучкості у сфері зайнятості та соціальної безпеки, загальними принципами якої є[69]:

- ✓ гнучкі й надійні договірні відносини (з точки зору роботодавця і найманого працівника, інсайдерів та аутсайдерів); всеосяжні стратегії безперервного навчання; ефективна та активна політика на ринку праці й сучасні системи соціального забезпечення;
- ✓ підтримання рівноваги між правами та обов'язками роботодавців, працівників, осіб, які займаються пошуками роботи, і органів державної влади;
- ✓ адаптація до конкретних умов, особливостей ринків праці та трудових відносин кожної конкретної країни/території/регіону (тобто стосується не якоїсь єдиної моделі ринку праці або єдиної політичної стратегії);

історичні зіставлення не підтверджують залежності високого рівня недекларованої роботи з високими податками. Адже в низці країн з високими доходами (Скандинавські країни) високі податкові ставки поєднуються з відносно низьким рівнем недекларованої зайнятості.

[68] Від англ. flexicurity, похідного від слів flexibility – гнучкість та security – безпека. Гнучкість передбачає здатність працівників дотримуватися нововведень у способах виробництва, прийнятті рішень, посилення їх трудової мобільності і можливості зміни графіка роботи. Безпека у цьому випадку виступає як гарантія збереження робочого місця і доходу працівника за будь-яких умов та обставин.

[69] Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security (2007). European Comission, Luxembourg.

✓ сприяння скороченню розриву між інсайдерами (зайнятими, тими, хто потребує підтримки при зміні місця роботи та гарантій захисту у цьому випадку) та аутсайдерами (насамперед безробітними, серед яких більшість становлять жінки, молодь та мігранти), які потребують вільного доступу до ринку праці та можливостей професійного зростання);

✓ забезпечення внутрішньої (в межах підприємства) і зовнішньої (між підприємствами) флексик'юріті, яка передбачає достатню гнучкість при наймі та звільненні, мобільність людей в період переходу від безробіття або економічної неактивності до трудової діяльності, постійне підвищення кваліфікації кадрів, соціальний захист (який підтримує, а не стримує мобільність);

✓ сприяння гендерній рівності, а також рівним можливостям для мігрантів, молоді, осіб з обмеженими можливостями та літніх працівників;

✓ формування клімату довіри та налагодження діалогу між органами державної влади та соціальними партнерами, їх співмірна відповідальність за зміни та участь у підготовці збалансованих політичних заходів;

✓ узгодження теоретичних програм і планів з практичними можливостями їх фінансування та реалізації (враховуючи, насамперед, обмежені бюджетні ресурси);

✓ досягнення справедливого розподілу витрат і вигод, особливо між державними підприємствами і недержавними компаніями, приватними особами і державними бюджетами (значна увага має бути приділена особливому становищу малих та середніх підприємств).

Країни зі збалансованими системами поєднання принципів гнучкості у сфері зайнятості та соціальної безпеки домоглися відчутних економічних і соціальних результатів, а також успіхів у галузі організації ринку праці. Це підтверджує, що флексик'юріті є перспективним інструментом забезпечення збалансованості та прогнозованості розвитку ринку праці.

РЕФОРМУВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ У СЛОВАЧЧИНІ[70]

У Словацькій Республіці після реструктуризації економіки спостерігався високий рівень безробіття – один з найвищих в Європі. Однак після введення в дію нового трудового кодексу, упродовж лише двох років (2001–2003 рр.) рівень безробіття істотно знизився, а сам ринок праці оцінювався як один з найбільш гнучких у світі[71]. Словацькі реформи містили таке:

- відмову від заборони укладення трудових договорів на умовах неповного робочого дня з жінками, учнями та пенсіонерами;
- дозвіл продовження термінових трудових договорів;
- збільшення граничної кількості понаднормових з 150 до 400 годин на рік, за умови згоди працівника;
- відмову від необхідності отримання згоди профспілки на звільнення працівника;
- відмову від проведення перепідготовки працівника перш, ніж його звільнити;
- сповіщення профспілки замість отримання від неї згоди в разі масового звільнення штатів.

[70] Barr, Nicholas, ed. (2005). Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: the accession and beyond. Washington, DC: World Bank; Slovak Republic – joining the EU: a development policy review (2003). Washington, DC: World Bank.

[71] У 2004 р. Всесвітній банк у документі «Ведення бізнесу» назвав досвід Словаччини найуспішнішою реформою в цій сфері.

У країнах ЦСЄ спостерігалися вагомі зрушення в діяльності інститутів ринку праці та відповідній політиці. Знизився рівень захисту на робочих місцях через припинення підпорядкування трудових відносин більш ліберальним правовим нормам, але також через послаблення ролі профспілок і звуження сфери охоплення колективними договорами. Однак гарантії зайнятості поза робочими місцями поступово зміцнювалися, навіть незважаючи на те, що витрати на політику на ринку праці країн ЦСЄ, як і раніше, були значно нижчі показників країн Західної Європи. Це пояснюється більшою ефективністю державних служб зайнятості та удосконаленням процесу розроблення пасивної та активної політики на ринку праці та розширенням доступу до неї незахищеним групам. Незважаючи на те, що витрати на політику на ринку праці дещо знизилися, зниження рівня безробіття означало, що витрати на проведення політики на ринку праці в дійсності зросли на кожен відсоток рівня безробіття[72].

*Стратегії забезпечення зайнятості***.** Головним орієнтиром європейських країн у сфері зайнятості є досягнення повної продуктивної зайнятості, яка вільно обирається індивідом. Засоби і заходи, що використовуються задля досягнення цілі, містять застосування механізмів макроекономічної політики, активні і пасивні заходи на ринку праці[73], освіту і професійну підготовку, заходи структурного характеру, сприяння промисловому і сільському розвитку, а також активне залучення роботодавців і працівників та їх організацій до розроблення політики та її реалізації.

*Інвестиції у розвиток професійних навичок та сприяння працевлаштуванню***.** У країнах ЦСЄ близько 30% населення працездатного віку ще у 2007–2008 рр. мали низький рівень кваліфікації[74]. Натомість нині спостерігається приріст робочих місць, що потребують середнього і високого рівня кваліфікації, а кількість робочих місць, що потребують низького рівня кваліфікації, скорочується[75]. Така невідповідність попиту та пропозиції регіонального ринку праці, а також структурна перебудова економіки та втрати кваліфікованих фахівців у зв'язку з міграцією потребували задоволення актуальних особливих потреб щодо підготовки кваліфікованих кадрів.

Міцну основу для розвитку людського капіталу закладає національна система шкільної освіти, якщо вона дає тверді знання з основ економіки, математики, технічних дисциплін та іноземних мов. Центральна Європа завдяки її репутації як місця концентрації «кращих умів» і «одного з найбагатших джерел творчих особистостей» досі вважається «локомотивом» економічного розвитку регіону[76].

---

[72] Todorov, Todor (2011). Short Time Working Arrangements as a Measure for Staff Retaining during Economic Crisis. *Economic Alternatives,* 1.

[73] Послуги з профорієнтації/консультування та супровід щодо кар'єри; допомога та консультування в пошуку роботи; клуби вакансій; ярмарки вакансій та роботи; послуги роботодавцям (посередницькі послуги з підбору персоналу); навчальні програми та тренінги; віртуальні підприємства; пільги роботодавцям щодо заробітної плати та податків; підтримка та сприяння малому та середньому підприємництву; спеціальні програми для уразливих груп [Kuddo, A. «EmploymentServicesandActiveLaborMarketProgramsinEasternEuropeanandCentralAsianCountries.» 2009.WashingtonDC: WorldBank].

[74] Guardiancich, I. (2012). Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest: ILO.

[75] Rutkowski, J., Scarpetta, St. (2005). Enhancing job opportunities : Eastern Europe and the former Soviet Union.The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

[76] Країни Східної Європи активно використовують можливості, що відкриваються в секторі послуг, відкриваючи у себе "кол-центри" та центри технічної підтримки (не в останню чергу завдяки знанню місцевими фахівцями іноземних мов. Персонал «Юроп Директ» - «гарячої

Більшість країн регіону під час ринкових перетворень спиралися на міцні традиції усфері професійно-технічної освіти. Однак рівень освіти і професійної підготовки погіршився, частково через те, що значна частина підготовки в перехідний період втратила свою актуальність і виникла невідповідність між одержуваною кваліфікацією і вимогами ринку праці. Перехід у багатьох країнах від професійної підготовки до бурхливого розвитку комерційної вищої освіти, а також зміщення акценту з технічних дисциплін на соціальні науки спричинили нестачу технічних фахівців і кваліфікованих технічних працівників ручної праці, а також надлишок випускників у галузі соціальних наук[77].

Участь у професійній підготовці нерівномірна і коливається залежно від країни, категорії підприємств, найманих працівників і сектора економіки[78]. В передових з технологічної точки зору секторах економіки відзначається найвищий рівень витрат на професійно-технічну підготовку працівників, а великі підприємства приділяють набагато більше робочого часу безперервній підготовці, ніж малі та середні. Наявні моделі професійного навчання та підготовки, як правило, збільшують, а не зменшують уже існуючі відмінності в рівнях кваліфікації робочої сили, включаючи різницю в рівнях кваліфікації між жінками і чоловіками, різними віковими групами і працівниками, зайнятими на умовах тимчасових і постійних контрактів.

Поряд із інвестиціями роботодавців у підвищення кваліфікації, ключове значення для розширення можливостей працевлаштування робочої сили має активна політика на ринку праці та її здатність пристосовуватися до змін у структурі попиту на робочу силу. За останні роки така політика стає дедалі індивідуалізованішою, хоча витрати на ці заходи скорочуються і як частка ВВП, і в середньому на працівника. Витрати в країнах ЦСЄ на здійснення заходів активної політики, в середньому, менші, ніж у країнах Західної Європи[79]. Країни ЦСЄ докладають значних зусиль у сфері активної політики на ринку праці, а також на розробку ефективних заходів державного регулювання.

*Надання повноцінних можливостей працевлаштування жінкам, молодим і літнім працівникам***.** У багатьох країнах регіону відзначається низький рівень співвідношення між кількістю зайнятих працівників і загальною чисельністю населення, особливо щодо таких категорій працівників, як жінки, молоді працівники у віці від 15 до 24 років та літні працівники у віці від 55 до 64 років[80]. Майже в усіх колишніх країнах з перехідною економікою рівень зайнятості молоді становить менше 30%[81].

лінії» ЄС, що надає по телефону інформацію про Європейський Союз - спочатку набирався в Бельгії. Згодом основна частина її операцій була перенесена в Румунію, де широко поширено знання англійської, французької, італійської, іспанської, німецької, угорської та румунської мов. Добре володіння іноземними мовами дозволяє також запрошувати місцевий персонал на роботу із залучення та обслуговування іноземних інвестицій, до того ж місцевий персонал краще знає локальні ринки.

[77] Taylor, A. (2007). Good Practices in Providing Integrated Employment and Social Services in Central and Eastern Europe (Research conducted within the Promotion of Youth Employment and Management of Migration UN Joint Programme in Serbia).

[78] У скандинавських країнах та Ірландії інтенсивність підготовки приблизно в чотири рази вища, ніж в країнах ЦСЄ [Nestler, K.; Kailis, E. (2003). Working time spent on continuing vocational training in enterprises in Europe, in Statistics in Focus. Eurostat].

[79] Kuddo, A. (2009). Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries. Washington DC: World Bank.

[80] Labor Markets in Eastern Europe and Eurasia (2007). Program Office. Bureau for Europe & Eurasia. U.S. Agency for International Development. *Working Pape,* 6.

[81] Середній рівень зайнятості молоді в країнах ЦСЄ становить 27% (у країнах Західної Європи – 40%). Для робітників старшого віку відмінність менша- 42 і 45%, відповідно; однак цей показник значно відрізняється за країнами (від 28% у Польщі до 59% в Естонії) [A. Taylor. (2007).

ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Беручи до уваги велику роль малих і середніх підприємств (МСП) у створенні робочих місць, зниженні рівня бідності, забезпеченні економічного зростання та впровадженні інновацій, стимулювання розвитку МСП є одним з першочергових завдань для пожвавлення ринку праці. Серед основних завдань забезпечення зростання та розвитку сектора малого та середнього бізнесу, вирішуваних країнами ЦСЄ під час ринкових трансформацій були такі:

- уникання створення при розробленні програм підтримки МСП бар'єрів для конкуренції, проведення регулярної оцінки ефективності таких програм;
- фокусування на поліпшенні навичок управління, наданні фінансових ресурсів на розумних умовах;
- підвищення конкурентоспроможності МСП на ринку державних закупівель;
- забезпечення оперативного доступу МСП до консультацій та інформації, нарощування потенціалу МСП з використання інформаційних та комунікаційних технологій;
- встановлення більш тісних зв'язків з іншими МСП та великими фірмами задля появи та розвитку інноваційних "кластерів";
- впровадження простої та прозорої системи оподаткування та податкового адміністрування, які не потребують значних затрат на їх дотримання;
- встановлення справедливих податкових ставок, а також зниження ставок податків або введення спрощених режимів оподаткування для МСП;
- спрощення процедури реєстрації підприємств та забезпечення можливості реєстрації через Інтернет;
- упорядкування та оптимізація ліцензування діяльності підприємств;
- розвиток підприємницької культури через бізнес-освіту та формування позитивного іміджу підприємництва.

ПОДОЛАННЯ МОЛОДІЖНОГО БЕЗРОБІТТЯ

Один з парадоксів ринку праці країн ЦСЄ полягає в тому, що для молоді не вистачає робочих місць, однак при цьому молоді люди не хочуть займати існуючі вакансії (часто через невідповідність отриманих у процесі навчання знань і навичок, необхідних для початку професійної діяльності). З огляду на це реформи в сфері освіти та створення єдиного освітнього простору стали наріжним каменем не лише перетворень на регіональному ринку праці, але й усієї економічної політики. Інвестиції в людський капітал визнаються пріоритетними на державному рівні, а стратегія «навчання протягом усього життя» є основоположною, оскільки дозволяє більш оперативно реагувати на всі зміни, що мають місце на ринку праці. Серед найбільш ефективних рішень у сфері подолання молодіжного безробіттяє:

- посилення мобільності молоді з метою пошуків роботи за кордоном в рамках програми EURES та ініціативи «Твоя перша робота за кордоном»[82];
- впровадження принципів «flexcurity» у політику зайнятості молоді;
- розроблення програми стажувань (проходження практик) у чіткій відповідності з навчальним курсом;
- розвиток підприємницьких навичок серед молодих людей з орієнтацією їх на отримання освіти у сфері бізнесу;
- ефективніше використання регіональних фондів для фінансування програм молодіжної зайнятості.

Низький рівень молодіжної зайнятості в країнах ЦСЄ пояснюється тим, що молодь витрачає більше часу на отримання освіти, порівняно з однолітками з країн Західної Європи, а також рідше сполучає освіту з роботою[83]. Молодіжна зайнятість також

Good Practices in Providing Integrated Employment and Social Services in Central and Eastern Europe (Research conducted within the Promotion of Youth Employment and Management of Migration UN Joint Programme in Serbia)].

[82] Rutkowski, J. (2003). Does Strict Employment Protection Discourage Job Creation? Evidence from Croatia. *World Bank Policy Research Working Paper* 3104.

[83] Лише в деяких країнах ЦСЄ на молодь припадає понад 10% неповної зайнятості, що значно нижче середнього показника по ЄС в цілому – 27% [The European Union explained: employment and social affairs (2013). European Commission. Brussel].

обмежується суворим трудовим законодавством (високим рівнем оподаткування оплати праці або високою мінімальною зарплатнею). За таких умов підприємці неохоче наймають недосвідчених працівників, продуктивність праці яких невідома.

Твердження про те, що рівень продуктивності праці літніх працівників нижчий, ніж у молодих, заслужено ставиться під сумнів[84]. Оскільки політика дострокового виходу на пенсію виявилася нежиттєздатною (через старіння робочої сили, фінансове становище пенсійних фондів і зростаючий дефіцит робочої сили), почали вносити зміни, спрямовані на сприяння працевлаштуванню літніх працівників з метою підвищення загального рівня зайнятості.

«КОНЦЕПЦІЯ ЗДОРОВОГО ТА АКТИВНОГО СТАРІННЯ»

Проблема стрімкого старіння населення європейських країн особливо відчутна в регіоні ЦСЄ, в якому до значної міграції населення працездатного віку додаються низька (порівняно з рештою європейських країн) зайнятість представників старших вікових когорт, а також порівняно ранній вік виходу на пенсію. Усе це створює додаткове навантаження на ринок праці, систему пенсійного забезпечення та загальноекономічні баланси.

Відповіддю на такий виклик стало створення у 2012 р. всеєвропейської «Стратегії здорового та активного старіння»[85], яка нині імплементується у національні стратегії економічного розвитку європейських країн. Амбітні плани підвищення рівня активності на ринку праці до 75% у 2020 р. (проти нинішніх 50–60%) передбачають створення сприятливого для літніх людей (або, політкоректною мовою, - людей «третього віку») середовища, яке включає зміцнення здоров'я, використання інноваційних технологій та послуг (з персонального догляду, підтримки здоров'я тощо), а також єдиного ринку праці та стимулів початку «другої» кар'єри.

Дискусійне питання пенсійної реформи, яке вирішується в різних країнах неоднаково, має в кінцевому рахунку зумовити реалістичну рівновагу між стажем роботи та заслуженим відпочинком, а також стимулювати людей залишатися на ринку праці якомога довше (зокрема, через запровадження практики найму на неповний робочий день, зростання кількості укладених короткотермінових договорів на період від одного до кількох років на відміну від традиційних безстрокових договорів, адаптації робочих місць до специфічних потреб літніх людей, підвищення безпеки на робочому місці тощо).

Сприяння зайнятості жінок проводиться шляхом боротьби з гендерною дискримінацією при наборі на роботу, атестації робочих місць, сприяння поєднанню трудових та сімейних обов'язків[86]. Ситуація обмеження можливостей працевлаштування молоді, літніх працівників та жінок викликана недоліками у сфері загальної освіти, а також у сфері професійного навчання та професійної підготовки на початковому етапі та пізніше – для дорослих працівників. Доти, поки працівники в середині своєї кар'єри, а також жінки, що повертаються до роботи після виховання дітей, не отримають доступу до можливостей підвищення кваліфікації та рівня підготовки, вони і далі знижуватимуть свою професійну мобільність.

[84] Якщо фізичний потенціал зазвичай знижується з віком, то це меншою мірою проявляється в економіці, заснованій на знаннях, де цінуються досвід, об'єктивне судження, а також організаторські та управлінські здібності, які, як правило, з віком тільки підвищуються [Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine (2003). Employment Sector. International Labour Office Geneva. Employment Paper].

[85] Ahtonen, Annika (2012). Healthy and active ageing: turning the 'silver' economy into gold. European Policy Centre. POLICY BRIEF. Retrieved from http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1426_healthy_and_active_ageing.pdf

[86] Якщо не будуть усунені протиріччя між трудовими обов'язками і сімейними потребами, то це може призвести до таких негативних наслідків, як стреси, прогули, тривалі відпустки по хворобі, плинність персоналу, зниження рівня продуктивності і труднощі в наборі персоналу. Або, якщо висловлюватися в позитивному плані, заходи щодо зайнятості в інтересах всієї родини забезпечують численні блага.

Подолання дефіциту у сфері зайнятості в країнах ЦСЄ змусило змінити основи державної політики у сфері зайнятості. Зростання кількості робочих місць і покращення їх якості відбуваються завдяки розширенню застосування макроекономічної політики, збільшенню обсягу інвестицій у підвищення кваліфікації працівників, підвищенню потенціалу до працевлаштування шляхом професійної підготовки та проведення активної політики ринку праці, розширенню можливостей для зайнятості жінок, молодих і літніх працівників, сприянню та захисту зайнятості трудящих-мігрантів.

Допомога по безробіттю. У середньому країни ЄС витрачають близько 1,7% ВВП на здійснення всіх заходів у сфері політики на ринку праці (в тому числі на підтримку доходів і так звані «активні заходи»)[87], хоча обсяги цих витрат не завжди співвідносяться з рівнем безробіття.

Існує слабка кореляція між часткою загальної суми витрат, виділеної на так звані «активні заходи», і рівнями безробіття: країни, де рівень безробіття нижчий, зазвичай виділяють більш вагому частину в загальній сумі видатків на здійснення інших заходів, окрім підтримки доходів[88].

Також існує слабка кореляція між обсягами фінансування програм на ринку праці та рівнями безробіття: країни, де рівень безробіття нижчий, як правило, витрачають більше коштів на проведення заходів у сфері політики на ринку праці в розрахунку на кожного безробітного, ніж країни з високим рівнем безробіття.

Безробітні в країнах ЦСЄ з відносно низькими доходами отримують менше 20% середньодушового національного доходу у вигляді допомог і послуг на ринку праці, натомість у країнах Західної Європи розмір цих допомог та послуг становить приблизно 50%[89].

У деяких країнах ЦСЄ використовується загальний підхід до страхових виплат по безробіттю, в якому враховуються:

- базовий розмір заробітної плати (доходів) у країні;
- заробітки окремих осіб протягом конкретного періоду часу до втрати роботи;
- вік працівника, в якому він позбавився роботи;
- кількість внесків або кількість років страхування;
- сімейний стан і наявність утриманців.

У більшості країн встановлено верхню межу базової заробітної плати, від якої стягуються внески. Ця межа обмежує не тільки розмір внесків, але й одночасне встановлення максимального розміру допомоги. Розмір допомоги, як правило, більший, якщо на утриманні безробітного перебувають члени його сім'ї, а також, у деяких випадках, після тривалого періоду сплати внесків (безперервної зайнятості). Максимальний строк виплати допомоги часто подовжується у разі тривалого періоду сплати внесків і може призводити до залишення працівниками похилого віку ринку праці.

Здебільшого розмір допомоги по безробіттю зменшується після певного строку (часто шести місяців), щоб стимулювати активні пошуки роботи. Всі системи допомоги по безробіттю передбачають обмежені строки виплат, по закінченні яких особи, які

[87] Cazes, Sandrine, Nesporova, Alena (2004). Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe. Special issue, April, 23–54.
[88] Vliet, Olaf Van, Caminada, Koen and Goudswaard, Kees (2012). The political economy of labour market policies in Western and Eastern European countries. *NEUJOBS Working Pape,* D6.3.
[89] European Integration, Regional Policy and Growth (2003). Washington, DC: World Bank.

тривалий час отримували допомогу, переходять на обслуговування системи загальної підтримки доходів (соціальної допомоги).

Для деяких країн ЦСЄ, як і України, характерна ситуація, коли на виплату допомоги по безробіттю та інші заходи у сфері політики на ринку праці виділяються набагато менші обсяги фінансування, а сама допомога, як правило, менша і часто не пов'язана з розмірами заробітків. З огляду на те, що безробіття в таких країнах – явище структурне і довгострокове, більшість безробітних та їхніх сімей підпадають під дію програм соціальної допомоги (які, однак, недофінансовуються і не поширюються на всіх нужденних). Понад те, відсутність допомоги з метою розширення можливостей працевлаштування в поєднанні з недостатніми заходами щодо сприяння зайнятості призводить до того, що відповідні особи, як правило, не можуть вийти зі стану безробіття та бідності, що змушує їх долучатися до поширеної неформальної економіки.

Гнучкіші підходи у сфері трудових відносин.Нетипові робочі місця (нестандартна зайнятість). Останнім часом нестандартні форми зайнятості відіграють істотну роль в організації зайнятості в регіоні. Серед різноманіття форм нестандартних контрактів на роботу за наймом – зайнятість на умовах неповного робочого часу, строкові трудові договори, сезонна, випадкова або тимчасова робота (в тому числі – позикова праця), віддалена робота і певні форми самостійної зайнятості (які, фактично, є прихованими видами зайнятості), а також робота в неформальній економіці. Спостерігається значне зростання обсягів тимчасової зайнятості в країнах ЦСЄ[90].

Тимчасово зайняті працівники перебувають у значно невигіднішому становищі порівняно з особами, які виконують ту ж роботу, але найняті на умовах постійного контракту. Це найчастіше виражається в нижчих оплаті праці та гарантіях зайнятості; обмеженому доступі до програм професійної підготовки та послуг для найманих працівників, які надаються підприємством (наприклад таких, як можливість скористатися послугами дитячих установ для працівників з дітьми); менш широкому охопленні системами соціального забезпечення[91]; обмежених можливостях кар'єрного зростання; труднощах отримання кредитів на житло тощо.

Особливого поширення серед молоді віком від 15 до 24 років набуває тимчасова робота[92]. Формується тенденція скорочення строку дії тимчасових договорів. У міру того, як строк дії тимчасових договорів зменшується, на ринку праці зростає рівень нестабільності. Найпоширенішою формою тимчасової роботи стає позикова праця, коли працівники наймаються на тимчасовій основі через агентства з працевлаштування, але фактично виконують свою роботу на підприємстві «кінцевого користувача».

---

[90] У Польщі впродовж 2000–2006 рр. обсяг тимчасової зайнятості збільшився у п'ять разів [Rachwał, Tomasz. Transformations of the employment structure as an expression of the transformation of Polish industry against the background of the European Union. *Bulletin Of Geography. Socio-economic series*, 2011, 15].

[91] Питання права переведення допомоги по соціальному забезпеченню і медичного обслуговування при зміні місця роботи також є важливим, оскільки багато великих компаній мають приватні пенсійні системи або платять внески до нагромаджувальної частини пенсій у рамках державної пенсійної системи, але вони поширюються тільки на осіб, які мають постійні контракти або контракти на відносно тривалий строк.

[92] У 2006 р. у Словенії дві третини молодих людей працювали на умовах строкових договорів, що більш ніж у два рази перевищувало відповідний показник 1995 р. [Guardiancich, I. (2012). Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest: ILO].

Самостійна зайнятість – це одна з форм нетипової роботи, масштаби якої скорочуються в багатьох країнах Євросоюзу. Однак помірне розширення її масштабів зафіксовано у Словаччині та Чеській Республіці[93], а також спостерігається в країнах Південної Європи і в країнах, що характеризуються більшою часткою зайнятості у сільському господарстві, таких як Болгарія, Польща, Румунія (де понад 40% усіх працівників є самозайнятими) і Хорватія[94].

Хоча оплачувана зайнятість є кращою формою зайнятості в часи економічного розвитку і зростання доходів, однак у кризові часи / періоди гострих суспільно-політичних потрясінь (такі, які нині переживає Україна) можливості застосування усього спектра гнучких підходів у сфері нестандартної зайнятості можуть виявитися рятівними для економіки та ринку праці. Крім того, розширення добровільної зайнятості на умовах неповного робочого часу сприяє досягненню більшого балансу виробничих і сімейних обов'язків та участі на ринку праці літніх працівників, а також осіб, що поєднують роботу і подальшу освіту.

Ще одним важливим позитивним аспектом нестандартної зайнятості є те, що вона може бути засобом отримання постійної роботи. Наприклад, завдяки тимчасовій роботі роботодавець має можливість дати молодим працівникам шанс продемонструвати свої здібності та отримати цінний практичний досвід. З іншого боку, такого переходу від нетипових форм зайнятості до постійної роботи здебільшого не відбувається. Працівники залишаються на робочих місцях із нижчими гарантіями зайнятості, незначними можливостями підвищення кваліфікації та службового зростання, меншою заробітною платою і обмеженим доступом до виплат, крім заробітної плати та допомоги по соціальному забезпеченню.

Збільшення числа контрактів з нетиповими формами зайнятості, таких як тимчасова робота, робота на умовах неповного робочого часу і позикова праця, мають бути результатом власного вибору працівника. Для цього на такі форми роботи мають поширюватися соціальний захист і стимули, що допомагають працівникам, за їх бажання, займати постійні робочі місця на умовах повного робочого часу.

Раніше висловлювалися думки, що зростання нетипових форм зайнятості є результатом її надмірного захисту (наприклад, у вигляді правил, регулюючих звільнення, або фіксованих рівнів вихідної допомоги, що викликає небажання роботодавців наймати працівників шляхом укладання постійних контрактів на роботу за наймом)[95]. Однак останнім часом розробляється ліберальніше законодавство про захист зайнятості, яке прискорює поширення нетипових форм зайнятості. Це особливо очевидно в країнах ЦСЄ, де загалом законодавство про захист зайнятості нині є менш суворимпо-

[93] Svejnar, J. (2002). Labor Market Flexibility in Central and East Europe. *William Davidson Working Paper,* 496.

[94] В Україні частка самостійної зайнятості в період 1999–2006 рр. зросла з 6,9 до 17,6% [25 years of transition : post-communist Europe and the IMF (2014)].

[95] Kôllô, J.and Nacsa, B. (2005). Flexibility and Security in the Labour Market. Hungary's Experience. *Flexicurity paper*, 2004/2. Budapest, International Labour Office; Grotkowska, G., Socha, M.W., Sztanderska, U. (2005). Flexibility and Security in the Labour Market. Poland's Experience. *Flexicurity pape,* 2004/4. Budapest, International Labour Office; Cazes, Sandrine, Nesporova, Alena. (2004). Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe. Special issue, April, 23–54.

рівняно з субрегіоном країн Західної Європи[96]. Саме тут віднедавна фіксується значне розширення масштабів тимчасової роботи.

Більш гнучка організація робочого часу[97]. До прийнятної за міжнародними стандартами гідної праці висувається низка вимог, зокрема режим робочого часу має:

- сприяти безпеці та гігієні праці;
- бути сприятливим для всієї родини;
- сприяти гендерній рівності;
- стимулювати рентабельність і конкурентоспроможність підприємств;
- надавати працівникам право вибору та зміни його тривалості.

Організований робочий час іде на користь не тільки працівникам, але й підприємствам (наприклад, унаслідок того, що підвищується продуктивність, скорочуються випадки невиходу на роботу і плинності кадрів, а також поліпшується моральний стан і настрій найманих працівників). Тривалість робочого часу і режим робочого часу мають важливі наслідки для поєднання найманої праці з сімейними обов'язками і приватним життям, а також для стану здоров'я і безпеки, продуктивності і рентабельності підприємств. На підприємствах дедалі більше використовуються різні типи графіків робочого часу, які забезпечують більшу гнучкість робочого часу упродовж дня, тижня, місяця і навіть цілого року. Раніше така «гнучкість» організації робочого часу обмежувалася, в основному, понаднормовою роботою і роботою у кілька змін та їх сполученнями.

Протягом останніх десятиліть намітилася чітко виражена тенденція переходу від традиційного «стандартного робочого тижня» до більш різноманітних варіантів графіків будь-якої тривалості робочого часу, однак у країнах ЦСЄ поширеність зайнятості на умовах неповного робочого часу залишається низькою (Латвія, Польща та Румунія є винятками, через наявність у них великого сільськогосподарського сектора)[98]. Здебільшого причиною цього, ймовірно, є спадщина колишніх планових економік з їх акцентом на повній зайнятості як для чоловіків, так і для жінок. Хоча певну роль може відігравати також низька середня заробітна плата, що свідчить про недобровільний характер виконання значних обсягів роботи на умовах неповного робочого часу.

В Україні досі практикується скорочення робочого часу для задоволення потреб підприємств. Проте на відміну від роботи на умовах неповного робочого часу, яка часто є реакцією на короткострокові коливання ринкового попиту, таке скорочення тривалості робочого часу часто набуває форми адміністративних відпусток обов'язкового характеру (найчастіше надаються на незаконних підставах і без допомоги) і є реакцією на довгострокове падіння попиту на трудові ресурси через фінансові труднощі, з якими стикаються окремі підприємства.

Практика показує, що правильно складені гнучкі графіки роботи можуть бути взаємно вигідні і для працівників, і для підприємств, оскільки вони сприяють отриманню

[96] Todorov, Todor (2011). Short Time Working Arrangements as a Measure for Staff Retaining during Economic Crisis, 56–67.

[97] Значна плутанина виникла відносно концепції робочого часу або тимчасової гнучкості, особливо в контексті проведених дискусій в ЄС щодо «флексик'юріті». Тимчасова гнучкість визначається як гнучкість заходів з регулювання робочого часу за конкретний звітний період. Під таким видом гнучкості розуміється визначена кількість працівників, зайнятих змінну кількість робочих годин (не слід плутати з «чисельною» або «контрактною» гнучкістю, яка забезпечується за рахунок непостійного штату працівників).

[98] Grotkowska, G., Socha, M.W., Sztanderska, U. (2005). Flexibility and Security in the Labour Market. Poland's Experience. *Flexicurity paper,* 2004/4. Budapest, International Labour Office.

більшого задоволення від роботи і кращому поєднанню виробничих та сімейних обов'язків працівниками, натомість роботодавець може більш ефективно справлятися з коливаннями завантаженості підприємства і скорочувати витрати на понаднормову роботу. Слід стимулювати введення підприємствами гнучких графіків роботи, таких як ковзаючі графіки та табелі обліку робочого часу, які, крім поліпшення морального клімату і підвищення продуктивності праці найманих працівників, сприяють посиленню конкурентоспроможності підприємства та підвищенню якості його продукції.

За впровадження у повсякденну практику різних моделей гнучкості робочого часу важливо зосередитися на вирішенні таких ключових питань, як: надмірна тривалість нормованого робочого часу; як правило, низька якість робочих місць на умовах неповного робочого часу; однакова можливість ураховувати потреби працівників і підприємств.

Висновки

Країни ЦСЄ, які ставали членами ЄСу кілька етапів, уже впродовж тривалого часу демонструють чітку і стійку тенденцію подолання відставання у рівнях доходів, порівняно зі старими країнами-членами (ядро ЄС). Це досягається, головним чином, завдяки зростанню продуктивності, яке, в свою чергу, визначається доступом до технологій та їх впровадженням (включаючи як технології виробництва, так і методи організації виробничої діяльності, які дозволяють ефективніше використовувати виробничі фактори). Усе це стало можливим завдяки перш за все: революції у сфері інформаційних технологій; значно зрослої мобільності кваліфікованого персоналу і студентів; лібералізації торгівлі та міжнародних інвестицій.

Одна з основоположних норм ЄС, досягнення якої стало метою для нових країн – кандидаток до вступу (починаючи з 2004 р.) – боротьба за більшу кількість робочих місць вищої якості, – ключова формула загальноєвропейського високопродуктивного та збалансованого ринку праці. Досягнення балансу стало можливим за досягнення подвійної мети – якомога повнішої зайнятості та гідної праці. Точка зору, що «краще мати погану роботу, ніж не мати ніякої» була поширеною в минулому, коли рівень безробіття був дуже високим або продовжував зростати (існує альтернатива між кількістю та якістю зайнятості, і якщо потрібно робити вибір, то будь-яка робота краща, ніж її відсутність). Проте останнім часом ця концепція змінилася. Тепер дедалі частіше вважають, що наявність роботи і наявність гідної роботи – це різні поняття.

Аналіз динаміки функціонування ринків праці країн ЦСЄ демонструє, що основними *бар'єрами національних ринків праці залишаються негативні демографічні процеси, вищі середніх рівні безробіття (особливо – молодіжного, а також жінок та літніх людей), недостатньо високі рівні зайнятості представників різних вікових та соціально-демографічних груп, неформальна зайнятість***.** Однак необхідність адекватного реагування на такі виклики, а також підготовка до вступу та період адаптації після вступу до ЄС більшості країн регіону потребували розроблення та впровадження нових стандартів у сфері праці та зайнятості, збалансування працересурсного забезпечення економіки та соціальної політики й захисту. Незважаючи на те, що ситуація на ринках праці країн ЦСЄ була складнішою, ніж у решті економічно розвинених європейських країн, суттєвою підтримкою в перехідно-адаптаційний період стало не лише використання фінансових інструментів та грошові «вливання», але й застосування детально розробленого та практично випробовуваного комплексу заходів, спрямованих на збалансоване поєднання гнучкості та безпеки на ринку праці.

Подібний досвід є надзвичайно показовим і важливим для України в умовах консервації соціально-економічного поступу, відсутності системних реформ на ринку праці та в економіці загалом, укорінення патерналістських очікувань більшості населення на тлі незакінченого військового конфлікту в найбільш густонаселеному та працересурсному промисловому регіоні. Хоча нинішня ситуація в Україні не відповідає параметрам країн ЦСЄ їх найкризовіших часів, однак відсутність «поля для маневру» та відчутної фінансової підтримки актуалізує використання успішних практик, моделей, принципів, засад і методик реформування ринків праці країн – найближчих сусідів.

Найбільш цінним видається запозичення *політики збалансування принципів гнучкості та безпеки на ринку праці***.** Адже досі вітчизняний ринок праці являє собою дивовижне поєднання передових ринкових методів управління в розвиненому сегменті найновіших виробництв та сфери послуг переважно приватного сектора, значної частини самозайнятості у неформальному секторі або малопродуктивному дрібному підприємництві, а також вагому частку виробництв первинного-вторинного укладів з традиційними атрибутами взаємовідносин працівників і роботодавця (переважно – приватної особи). Така формально високофункціональна система організації праці вже давно є малопродуктивною, неконкурентоспроможною та низькооплачуваною, а разом з невисокими (за середньоєвропейськими оцінками) соціальними стандартами та нереформованою пенсійною системою суттєво гальмує розвиток економіки країни.

Отже, у ситуації давно затребуваних реформ та очікуваного «просідання» ринку праці через воєнний конфлікт, зростаючу внутрішню міграцію та безробіття внаслідок втрати місця звичної роботи на окупованих територіях застосування концепції гнучкості у сфері зайнятості та соціальної безпеки як випробуваного та дієвого інструменту забезпечення збалансованості та прогнозованості ринку праці є чи не найактуальнішим завданням.

Ця концепція, що більшою мірою спрямована на *захист людей, аніж робочого місця,* передбачає проведення активної політики зайнятості, навчання протягом усього життя, поліпшення сприяння особам, які шукають роботу, підтримки рівності на ринку праці між чоловіками і жінками. Основними методами досягнення рівноваги є *запровадження нових більш гнучких форм трудових контрактів, створення тимчасових агентств зайнятості, використання інформаційних технологій і більш гнучкого графіка робочого часу як засобів модернізації організації праці, підтримка привабливості неповної зайнятості, впровадження системи соціального захисту для сприяння мобільності працівників* (не посилювати прагнення працівника працювати на одному місці все життя, а давати можливість прогресувати на ринку праці – через гідну оплату праці, доступ до навчання впродовж життя, захист від несправедливого звільнення та, в разі втрати роботи, можливості збереження соціальних прав при зміні робочого місця тощо).

Головними рушіями в сфері зайнятості, крім застосування механізмів макроекономічної політики, мають стати *активні заходи на ринку праці*(послуги з профорієнтації/консультування та супровід щодо кар'єри; допомога та консультування в пошуку роботи; клуби вакансій; ярмарки вакансій та роботи; послуги роботодавцям (посередницькі послуги з підбору персоналу); навчальні програми та тренінги; віртуальні підприємства; пільги роботодавцям щодо заробітної плати та податків; підтримка та сприяння малому та середньому підприємництву; спеціальні програми для вразливих груп).

Серед цього переліку важливе місце належить *інвестиціям у розвиток професійних навичок та сприянню працевлаштуванню (зокрема – підтримці розвитку моло-*

го та середнього бізнесу), а також *надання повноцінних можливостей працевлаштування жінкам, молодим і літнім працівникам.*

Можливість застосування моделі гнучкого ринку праці включає сприяння організації *нетипових робочих місць (нестандартної зайнятості), як:* зайнятість на умовах неповного робочого часу, строкові трудові договори, сезонна, випадкова або тимчасова робота (в тому числі – позикова праця), віддалена робота і певні форми самостійної зайнятості (які, фактично, є прихованими видами зайнятості), а також більш гнучкій організації робочого часу (режими робочого часу мають забезпечувати безпеку та гігієну праці; бути сприятливим до родини; гендерної рівності; стимулювати рентабельність і конкурентоспроможність; надавати працівникам право вибору та зміни тривалості свого робочого часу).

Таким чином, досвід країн ЦСЄ, багато з яких в цілому успішно інтегрувалися до ЄС, демонструє виключну важливість не лише приведення економічної системи країни загалом відповіднодо загальноєвропейських принципів функціонування, але й обов'язковість глибоких і системних реформ ринку праці та сфери соціального захисту. Такі реформи сприяють посиленню тенденцій зростання рівня зайнятості, підвищенню якості робочих місць і стимулюванню зростання продуктивності праці. Інструменти реформування мають базуватися на зростанні асигнувань на освіту, підвищенні кваліфікації кадрів, проведенні активної політики у сфері зайнятості, а також веденні соціального діалогу та колективних переговорів.

Цілком очевидно, що не існує єдиної моделі підвищення зайнятості, скорочення безробіття та збалансування соціальної політики і ринку праці ні в регіоні ЦСЄ, ні в Європейському Союзі загалом. Країни самі обирають свій шлях, приводячи всі перелічені складові у відповідність до нових соціально-економічних реалій та викликів. Однак деякі елементи реформ можуть служити загальними орієнтирами, а саме:

– інвестиції в людський капітал (починаючи з надання оптимальної освіти всім дітям і можливостей підтримувати та вдосконалювати навички протягом усього трудового життя);

– створення інституціональних механізмів на ринку праці для скорочення масштабів неефективного використання та недовикористання продуктивних ресурсів (збільшення обсягу інвестицій для проведення активної політики на ринку праці в інтересах безробітних та розміру трудової допомоги для низькооплачуваних працівників);

– активне реформування ринку праці на основі принципів флексик'юріті (вдосконалення трудових договорів, які, в разі необхідності, можуть бути відкориговані з одночасним посиленням попереджувальних заходів соціального захисту для забезпечення реальної стабільності доходів; розширення можливостей працевлаштування та сприяння пошукам роботи, професійній переорієнтації та швидкій інтеграції на ринку праці тих, кого найбільше торкнуться структурні зміни економіки під час реформування);

– залучення груп населення, які нині відсутні на ринку праці;

– здійснення виплат на підтримку доходів тих, хто тимчасово або постійно відсутній на ринку праці.

4

РИЗИКИ ТА ПОТЕНЦІАЛ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ: СЦЕНАРІЇ ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНИХ ЗМІН ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО КУРСУ

4.1. Трудова міграція у країнах ЦСЄ та її динаміка після вступу до ЄС

Міграційний режим ЄС характеризується вільним переміщенням осіб і фактично безперешкодним пересуванням трудових ресурсів. Східне розширення у 2004 та 2007 роках дало потужний інституційний поштовх до збільшення міграційного потенціалу в Європі. Проте трудова міграція з країн, які нещодавно приєднались до європейського співтовариства, у деяких випадках обмежувалася програмами тимчасової трудової зайнятості.

Незважаючи на законодавчі обмеження, на рівні окремих країн–членів ЄС, загальне число мігрантів з нових країн – членів в ЄС–15[99] збільшилася між 2003 р. і 2007 р., і це зростання в різних країнах було розподілено нерівномірно[100]. Про це свідчить досвід країн Центральної і Східної Європи, що вступили до ЄС у 2004–2007 рр.:одразу після інтеграції їх громадяни масово виїжджали у розвиненіші країни ЄС. Згідно з даними Центру перспективних досліджень Варшавського університету, за 2004–2007 рр. лише з Польщі виїхало понад 2,3 млн людей (6,6% населення), з Румунії – понад 2 млн (майже 10%), з Литви – 400 тис. (12%)[101].

Найважливішим фактором, що формує характер східно-західної міграції в ЄС, називають чинник, пов'язаний із зайнятістю[102]. Східні європейці, як правило, виявляються незадоволені своїм життям, заробітною платою та умовами праці. Натомість вони зацікавлені в наявності хороших робочих місць, але при цьому залишаються невпевненими у їх наявності у власних країнах[103].

З іншого боку, мовні та культурні бар'єри відіграють ключові ролі як причини, що стримують міграцію в межах ЄС[104]. Крім того, також мають значення побоювання з приводу очікуваної втрати соціальних контактів з сім'єю або друзями[105].

---

[101] Країни ЄС–15: Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція і Велика Британія.

[100] Kahanec, M., Zaiceva, A., Zimmermann, K. (2009). Lessons from Migration after EU Enlargement. Springer: Berlin. Retrieved from http://ftp.iza.org/dp4230.pdf

[101] Гайдуцький А. Скасування візового режиму з ЄС: можливості й ризики для України. Чому до наслідків потрібно готуватися вже зараз / Андрій Гайдуцький // Дзеркало тижня Україна. – 2014. – № 42–43.

[102] Kahanec, M. (2009). Migration in an enlarged EU: A challenging solution? *Economic Papers*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14287_en.pdf.

[103] Там само.

[104] Bonin, H., Eichhorst, W., Florman, C., Hansen, M. O. et al. (2008). Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. *IZA Research Report,* 19.

[105] Massey, D. S. (1990). Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration. *Population Index,* 56; Mincer, J. (1978). Family Migration Decisions. *Journal of Political Economy,* 86(5), 749–773.

За даними Європейської Комісії, в період високих темпів економічного зростання (2004–2007 рр.) були суттєві припливи мігрантів з держав − членів ЄС–8[106] та ЄС–2 (Болгарії та Румунії). Ця тенденція різко змінилася в 2008 р., коли ринкові умови погіршилися. Найбільша мобільність працівників з Болгарії та Румунії спостерігалась у 2007 р., як тільки вони стали громадянами ЄС, але мобільність знизилася в 2008 р. і 2009 р. Проте можна побачити збільшення мігрантів у 2010 р., коли ринкові умови в деяких країнах ЄС–15покращилися.

Однак, якщо частка румунських та болгарських емігрантів значно збільшується у період з 2004 р. по 2010 р. (приблизно у 3 рази збільшується частка румунських мігрантів та у 2 рази – болгарських), то відсоток мігрантів зі Словенії та Угорщини збільшився незначно[107].

Нижче наведено стислий опис міграційної ситуації в окремих країнах.

Болгарія. Болгарія є однією з найбідніших країн Європейського Союзу[108]. Як зазначається в національній доповіді[109], велика різниця в доходах між Болгарією і старими державами – членами Європейського Союзу є потужним рушієм переміщення мігрантів з Болгарії в забезпеченіші країни. Додатковими стимулами міграції є постійний дефіцит соціальної підтримки та служб надання державної допомоги Болгарії, а також особисті обставини, такі як страх бідності або безробіття, хвороба члена сім'ї, яка вимагає грошей для належного лікування, відсутність безпеки і порядку, накопичення боргів.

Період вступу Болгарії до ЄС, який характеризувався стабільним економічним зростанням та зниженням безробіття, ознаменувався проблемою, з якою раніше країна не стикалася, – нестачею робочої сили. Так, брак людських ресурсів у 2007 та 2008 роках відчувався у всіх секторах економіки. Наступ економічної кризи, яка зачепила Болгарію на два квартали пізніше, ніж решту країн ЄС, поклав край цій проблемі, в результаті чого ситуація на ринку праці стабілізувалася. Проте, враховуючи міграцію, погіршення демографічних показників і очікуване подальше скорочення чисельності населення працездатного віку, болгарські аналітики прогнозують загострення проблеми дефіциту трудових ресурсів у майбутньому.

Рішення держав – членів ЄС ввести тимчасове обмеження на працевлаштування болгар на національних ринках не надто сильно вплинуло на еміграціїю з Болгарії[110]. Великі міграційні потоки мали місце і до вступу країни в ЄС, для більшості болгар-емігрантів обмеження просто означає, що вони як і раніше працюватимуть, але нелегально.

[106] Країни ЄС–8: Польща, Угорщина, Чехія, Словенія, Словаччина, Естонія, Литва, Латвія.
[107] Hárs, Á. (2013). Experiences of an emerging emigration country: Hungary. SEBA-CERSHAS Workshop – June 14–15. Retrieved from http://econ.core.hu/file/download/seba/hars.pdf
[108] Eurostat – Purchasing Power Parities. Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/data/main-tables
[109] Trends in Cross-border Workforce Migration and the Free Movement of People – Efects for Bulgaria (2011). Open Society Institute. Retrieved from http://www.osi.bg/cyeds/downloads/Migracia_english.final.pdf
[110] Там само.

Румунія. Мотив доходу є одним із найсильніших факторів міграції жителів Румунії. Результати дослідження[111] свідчать, що дохід у країні призначення руху мігрантів діє як каталізатор для міграційних потоків із Румунії. Додатковими факторами мігрантів з Румунії виступають корупція і бюрократія на всіх рівнях[112]. Крім того, динаміка ринку праці в країні призначення впливає на міграційні потоки з Румуні – зокрема, збільшення рівня зайнятості у країнах – локомотивах ЄС позитивно впливає на кількість румунських мігрантів[113].

Словенія. Економіка Словенії була значною мірою інтегрована у внутрішній ринок ЄС ще до вступу. Вступ у 2004 р. привів до значного збільшення чисельності населення – у середньому на 50% на рік[114]. Найбільший відсоток іммігрантів походить з екс-югославських республік, таких як Боснія і Герцеговина та Сербія. Більшість іммігрантів прибули до Словенії з метою працевлаштування, оскільки ця країна має найвищий рівень ВВП порівняно з колишніми комуністичними країнами, які приєдналися до ЄС у 2004 р.[115]. Має значення і попит на робочу силу в низці галузей (наприклад у будівництві)[116].

Слід, однак, зазначити, що іммігранти практично заміщають населення Словенії, яке виїжджає з країни, про що свідчать дані Статистичного бюро Словенії[117]. Так, частка імігрантів з 1995 р. практично завжди (за винятком 2010 р.) перевищує частку емігрантів. Сальдо міграції громадян Словенії було від'ємним, тоді як іноземних громадян – додатнім. Майже дві третини (62,4%) словенских емігрантів шукають кращого життя в країнах ЄС–27.

Угорщина. Жителі Угорщини з 2007 р. зітикнулися з серйозними економічними обмеженнями і скороченням бюджету (які відбулися ще до фінансової кризи). Наступ фінансової економічної кризи 2008−2010 рр. іще більше загострив ситуацію в країні. З 2011 р. проводилася політика скорочення системи встановлених виплат. Таким чином, відсутність пільг, реального підвищення заробітної плати, а також економічних і соціальних перспектив виступили факторами зростання міграції в Угорщині[118].

Зупинимося на питанні реміграції. Під реміграцією зазвичай розуміють еміграцію індивідів до країни свого походження після тривалого перебування за кордоном. Кваліфіковані мігранти, які повертаються додому, можуть стати чинниками зміни стимулювання розвитоку в країні походження, але це залежить від низки інституцій-

[111] Enache, C., Pânzaru, C. (2012). Romanian migration flow sin European countries: does social security matter? *Annales Universitatis Apulensis: Series Oeconomica,*. 14: 2, 485–495.
[112] Mihaela, D. (2012). Workforce Movement: Romania and the European Union. FIKUSZ '12 Symposium for Young Researchers, 69–80.
[113] Enache, C. Romanianбmigration flow sin European countries: does social security matter? P. 485–495.
[114]Immigration increases Slovenia's population. Retrieved from http://www.workpermit.com/news/2008-09-15/slovenia/immigration-increases-population.htm
[115] Там само.
[116] Statistical office of the Republic of Slovenia – Migration, Slovenia, 1 January 2011 – final data. Retrieved from http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=4430
[117] Statistical office of the Republic of Slovenia– Migration changes, Slovenia, 2012 – final data. Retrieved from http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=5635
[118] Hárs, Á. (2013). Experiences of an emerging emigration country: Hungary. SEBA-CERSHAS Workshop, June 14–15. Retrieved from http://econ.core.hu/file/download/seba/hars.pdf

них, регіональних і локальних чинників[119]. Країни ЦСЄ впроваджували різну політику реінтеграції, спрямовану на повернення своїх співвітчизників[120].

Польща має довгу історію програм, в тому числі державних, стимуляції повернення мігрантів. Залежно від економічної ситуації в країні заходи спрямовувалися або на зменшення, або на заохочення зворотної міграції.

Діяльність у сфері зворотної міграції до Польщі отримала міцну інституційну підтримку в лютому 2008 р. Було ухвалено кілька урядових програм, залучено муніципалітети, неурядові організації та приватний сектор. У квітні 2008 р. робоча група зі зворотної міграції сформулювала програму, яка враховувала те, що реміграція не повинна приймати форму масової мобільності, а уряд повинен не впливати на індивідуальне рішення мігрантів про повернення, а, швидше, забезпечити інструмент, якщо дозволяє їм зробити раціональний вибір.

Приклади конкретних заходів містить державна інформаційна програма «У вас є план, щоб повернутися?» (офіційний веб-сайт: www.powroty.gov.pl). Відповідний Інтернет-портал консультує з питань, пов'язаних із поверненням і роботою, та надає доступ до пропозицій роботи з усіх Бюро з працевлаштування у Польщі.

Ще один проект було названо «Стати своїм власним босом у Польщі» (Zostań W Polsce – swoim szefem). Проект впроваджено в муніципалітеті Варшави разом з Вищою школою фінансів та менеджменту у Варшаві. Ідея цього проекту – переконати мігрантів, які повертаються до Польщі – або тих, хто думає про повернення, – створити компанію в регіоні Мазовії і надати первинну підтримку.

Інший важливий проект перебуває у віданні Barka Foundation– польської неурядової організації, що базується в Лондоні. Її мета – допомогати полякам, які перебувають у дуже складних ситуаціях, повернутися до Польщі. Також існують різні ініціативи приватного сектора, спрямовані на залучення висококваліфікованих фахівців (наприклад, вчених, лікарів та фахівців у галузі ІТ), для того, щоб ті повернулися в Польщу.

В **Угорщині** еміграцію та повернення трудових мігрантів не вважаються важливими проблемами, хоча еміграція лікарів і медсестер викликає суспільний інтерес і широко висвітлюється в засобах масової інформації. Триває дискусія між урядом і представниками сектора охорони здоров'я (асоціації лікарів) про те, як ці питання вирішити. Також є ініціатива Momentum programme Угорської академії наук, спрямована на те, як зацікавити вчених залишатися в Угорщині, або забезпечення «повернення мізків».

У **Румунії** слід зазначити дії уряду, пов'язані з поверненням і реінтеграцією румунських мігрантів. У 2007 р. уряд ухвалив рішення про затвердження плану підтримки румунських громадян в Італії. Цей план приймався під тиском італійської влади після введення нових правил щодо вигнання румунських мігрантів з Італії. У 2008 р. було також видано нормативний документ стосовно важливості стимулювання повернення румунських громадян, які працюють за кордоном. Причиною стала

[119] Smoliner, S., Förschner, M., Hochgerner, J., Nová, J. (2012). Comparative Report on Re-Migration Trends in Central Europe. Retrieved from http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/outputlib/Re-Turn_Comparative_Report.pdf

[120] Barcevičius, E., Iglicka K., Repečkaitė, D., Žvalionytė, D. (2012). Labour mobility within the EU: The impact of return migration. Retrieved from http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/43/en/2/EF1243EN.pdf

нестача робочої сили в 2006–2008 рр. Однак з цих програм реалізовано було лише деякі заходи, почасти тому, що економічна криза більше не сприяла реалізації стратегії залучення румунських мігрантів додому.

Проте деякі заходи на сьогодні проводяться постійно: відбуваються ярмарки вакансій у країнах з великою кількістю румунських емігрантів та діють двосторонні угоди про визнання кваліфікації та досвіду, набутого за кордоном.

У **Чехії**[121] діє програма з добровільного повернення – чеське міністерство пропонує допомогу тим, хто готовий повернутися в країну свого походження, надаючи 500€ для проїзду. До програми долучена Міжнародна організація з міграції. Проект включає консультування, поширення інформації, підготовчу допомогу, сприяння в транзиті, допомогу після прибуття та у реінтеграції.

У **Болгарії**[122]ухвалено документ «Національна стратегія Республіки Болгарія з питань міграції та інтеграції (2008–2015 рр.)». Одна з двох її стратегічних цілей спрямована на залучення людей з болгарським громадянством і болгарського походження до Болгарії). Стратегія орієнтована в першу чергу на тих, хто залишив країну за останні двадцять років після переходу до демократії. Серед заходів програми – дослідження проблем, з якими стикаються молоді висококваліфіковані болгарські емігранти; залучення болгарської молоді і бізнес-організацій з-за кордону до консультацій і прямих ділових відносин з болгарськими партнерами; ініціювання спеціалізованих ярмарок вакансій; вивчення досвіду відповідних установ за кордоном у залученні молодих емігрантів.

Таким чином, у країнах ЦСЄ існують різні підходи до реемміграції. Загалом же ефект соціальної політики і цілеспрямованих ініціатив на повернення мігрантів дуже обмежений, а бюрократія і корупція стримують повернення тих, хто хоче зайнятись підприємництвом.

Кількісні критерії, що свідчили б про успішність реемміграційної політики, відсутні. Однак, зважаючи на дуже низьку частку повернень мігрантів, схоже, що ця політика далека від ефективної. Так, у Польщі частку реемігрантів можна оцінити в 12–14%, Румунії – приблизно в 3%, Латвії – 9–14%, Угорщині – 7–10%[123]. Серед головних причин – точки зору самих мігрантів – їхній скептицизм стосовно дієвості цих політик, їхньої можливості справді добре знову влаштуватися вдома, а також слабка обізнаність про існування таких заходів.

Для підвищення ефекту реемміграційної політики Е.Барцавічюс з колегами[124] висувають такі рекомендації. Потрібно приділити особливу увагу явищу втрати кваліфікації і заходам щодо її подолання як в країнах відправлення, так і прибуття мігрантів, особливо стосовно молодих і освічених. Ідеться про те, що в приймаючих країнах вони часто змушені влаштовуватися на роботу, яка потребує нижчого рівня кваліфікації.

---

[121] Ferri, A. (2010). Managing,Return,Migration: Policy and Practice in Europe: Collection of Regional and National Practice in the Field of Return Migration. Retrieved from https://supaproject.files.wordpress.com/2011/06/survey-2-1-policy-practices_def.pdf

[122] Welcome home? Challenges and Chances of Return Migration. Retrieved from http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1358538301tfmireturnmigration.pdf

[123] Labour mobility within the EU: The impact of return migration. Retrieved from http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/43/en/2/EF1243EN.pdf

[124] Там само.

Тому тут потенціал втрачається як і після повернення на Батьківщину (де відбувся розрив у розвитку їхньої кар'єри).

Крім того, рекомендують звертати увагу на навички мігрантів, які мають мультикультурний досвід роботи, відкриті інноваціям та володіють іншими компетенціями, отриманими за кордоном, а для цього –залучати неурядові організації, профспілки та інших агентів до діалогу з роботодавцями, наголошуючи на тому, що надання якісних послуг для репатріантів, у т. ч. будь-якої конкретної підтримки за участю фінансових стимулів, повинне здійснюватися винятково на тимчасовій основі.

4.2. Можливі сценарії впливу на трудову міграцію економічних змін з огляду на досвід країн ЦСЄ

Орієнтація України на інтеграцію в європейський простір, посилення зв'язків з ЄС (зокрема, можливість скасування візового режиму для українців) потенційним наслідком матимуть зростання активності міграційних процесів у цьому напрямі.

Слід зазначити, що наша країна ще до початку європейського курсу вирізнялася переважною орієнтацією на міграцію в країни ЄС (за результатами обстеження 2012 р. в ЄС працювали або шукали роботу 51% трудових мігрантів (602,5 тис. осіб), у Росії – 43,2% (511,0 тис. осіб)[125]. Загалом у 2010 р. – першій половині 2012 р. кількість трудових мігрантів за кордоном оцінюється у 1 181,6 тис. українців (3,4% населення країни у віці 15–70 років, або 5,4% економічно активного населення)[126].

Попри методологічні зауваження до цих даних, можна констатувати, що фактична кількість українців у країнах ЄС є більшою, ніж продемонстрували дані обстеження. Дослідники, які вивчають це питання, пишуть про те, що розмір трудової міграції з України (включаючи циркулярну і постійну) може бути оцінений на рівні 1,5–2 млн осіб (4,3–5,8% населення країни у віці 15–70 років, або 6,8–9,1% економічно активного населення)[127].

Звісно, після скасування візового режиму масштаби міграції з України будуть більшими, ніж у наведених вище оцінках. Цьому сприятимуть складна воєнно-політична ситуація, зниження рівня зайнятості, та головна причина міграції – різниця у ставках заробітної плати за вирахуванням усіх витрат міграції. Так, згідно з даними дослідження С.Коммандера з колегами[128], майже 77% усіх мігрантів зазначили, що головною причиною міграції є вища заробітна плата та кращі можливості зайнятості.

За прогнозними оцінками польського Центру східних досліджень OSW, еміграція українців посилюватиметься до 2028 р. У 2015–2017 рр. і 2025–2028 рр. відбудеть-

[125] Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні / Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. — Будапешт : МОП, 2013.

[126] Кравчук К. Трудова міграція як фактор економічного зростання в Україні [Електронний ресурс] / Костянтин Кравчук. – 2014. – Доступний з : http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_M3_2014_ukr.pdf.

[127] Там само.

[128] Commander, S., Nikolaychuk, O., Vikhrov, D. (2013). Migration from Ukraine: Brawn or Brain? New Survey Evidence. *IZA DiscussionPaper,* 7348.

ся активне зростання, пов'язане спочатку зі скасуванням візового режиму, а потім з приєднанням до ЄС[129].

Економетричні прогнози[130] (рис. 4.2.1) дозволяють спрогнозувати чисельність українських мігрантів у країни – члени ЄС–27 та Норвегію у 2008–2050 рр. за трьома сценаріями. Низький (найліпший) сценарій базується на припущенні, що рівень безробіття дорівнюватиме середньому рівню у 2008–2012 рр. ВВП, який є проксі-показником для доходів населення, зросте на 1% у східноєвропейських країнах та на 4% у країнах–членах ЄС. Середній (або реалістичний) сценарій передбачає зростання ВВП у державах Східної Європи на 0%, у країнах – членах ЄС – на 2%. Нарешті, високий (або найгірший) сценарій ґрунтується на скороченні ВВП у східноєвропейських країнах на 2% та нульовому зростанні ВВП у країнах – членах ЄС.

Низький та середній сценарії передбачають, що до 2050 р. число громадян України з правом на проживання в ЄС становитиме близько 1,5 млн осіб. За умовивисокого сценарію чисельність громадян України у ЄС може досягти 2–2,5 млн осіб. Прогноз на короткострокову перспективу свідчить, що число українських мігрантів у ЄС має зрости до 2014 р., потім на певний час стабілізується, а приблизно у 2025 р. зростання відновиться. Далі настане ще один період стабілізації. Число мігрантів може знову почати збільшуватися у 2028 р., але тільки за песимістичного сценарію.

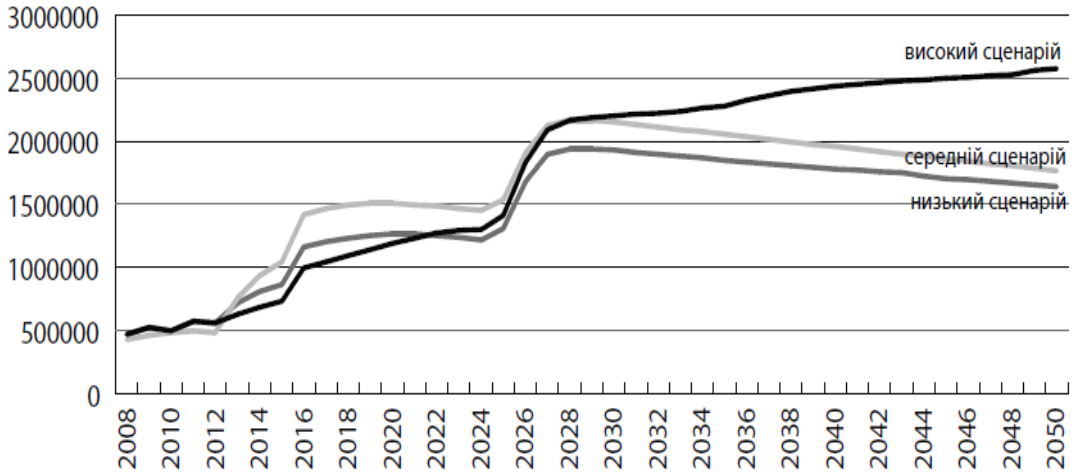


Рис. 4.2.1. Загальна чисельність українських мігрантів у 2008–2050 рр. – три сценарії, 27 країн ЄС та Норвегія, вплив скасування віз у 2015 р.

Джерело: Прогноз міграції між ЄС, країнами Вишеградської четвірки та Східною Європою: наслідки скасування візового режиму [Електронний ресурс] – 2014. – Доступний з : http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/migration_report_ukr.pdf.

Відповідно до низького сценарію скасування віз у 2015 р. призведе до збільшення кількості дозволів на проживання на 250–300тис. Збільшення числа мігрантів за середнього сценарію може бути більшим, ніж за високого сценарію,через зменшення в останньому випадку можливостей отримати роботу в ЄС. Стосовно ж конкретних напрямків міграції українських громадян у ЄС, то більшість мігрантів не зосереджува-

[129] Гайдуцький А. Скасування візового режиму з ЄС: можливості й ризики для України. Чому до наслідків потрібно готуватися вже зараз.

[130] Прогноз міграції між ЄС, країнами Вишеградської четвірки та Східною Європою: наслідки скасування візового режиму [Електронний ресурс] – 2014. – 173 с. – Доступний з : http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/migration_report_ukr.pdf.

тиметься в одній країні. Найважливішими напрямками міграції будуть Польща, Італія та Чехія, а число мігрантів у період до 2050 р. становитиме від 1,5 млн до 3,5 млн осіб залежно від сценарію[131].

4.3. Оцінка потенціалу українських мігрантів для модернізації українського суспільства

Наслідки трудової міграції населення є суперечливими, оскільки можуть впливати і негативно, і позитивно на мікрорівні (окреме домогосподарство чи окремо взятого мігранта) та макрорівні (для всієї країни). Трудова міграція здійснює вплив на економічні (переструктурування ринку праці, зміна обсягу валютної маси тощо) та неекономічні аспекти (зміна соціальної структури, цінностей тощо) як країнипоходження, так і країнипризначення переселенців, а також на демографічні, культурні, соціальні та політичні аспекти[132].

Л.Барбоне із співавторами[133] встановили, що трудові мігранти впливають на модернізацію суспільства, створюючи певні вигоди для власних домогосподарств та країни в цілому. Зокрема, за рахунок міграції і грошових переказів збільшуються доходи домогосподарств у країнах походження, що сприяє скороченню бідності та поліпшує якість харчування, житла, дає ширший доступ до освіти та охорони здоров'я; стимулює зростання інвестицій у місцевий бізнес, зрештою дає поштовх розвитку фінансової системи країни. Однак трудові мігранти мають змогу вдосконалити свої професійні уміння та навички за кордоном (набути нових знань, умінь), що дасть їм більше шансів знайти для себе роботу на вітчизняному ринку праці (повернення трудових мігрантів додому з подальшим влаштуванням на роботу сприятиме розвитку економіки країни, оскільки вони мають цінний досвід). Також трудові мігранти сприяють зміні цінностей і поглядів через власні соціальні контакти та мережі, часто виступають новаторами у використанні технологій, є провідниками нових ідей тощо. Можна зробити висновок, що «співвідношення вигод і витрат від міграції пропорційне співвідношенню кількості мігрантів до розміру економіки, яка їх направляє»[134].

Крім уже згаданих позитивних впливів на економіку країнипоходження мігрантів (грошові перекази, здобуття нових знань та навичок мігрантів), трудова міграція дозволяє виправити дисбаланс на ринку праці, зменшивши кількість безробітних у країні, а також через багатосторонні угоди щодо міграції країни походження можуть укласти додаткові угоди в галузі торгівлі та розвитку з країнами перебування мігрантів, отримавши вигоду від співпраці з ними[135].

Міграція може ефективніше розподіляти людський капітал, тим самим збільшуючи продуктивність праці. Також вона забезпечує транскордонні соціальні зв'язки, спри-

---

[131] Там само.

[132] Рязанцев С. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование / С. Рязанцев. – М. : Формула прав, 2007. – 576 с.

[133] Барбоне Л. Миграция из стран Восточного партнерства в Европейский Союз – возможности для лучшего будущего [Електронний ресурс] / [Барбоне Л., Каганец М., Курекова Л., Циммерман К.Ф.]. – 2013. – 52 с. – Доступний з : http://www.caseresearch.eu/sites/default/files/Migration%20from%20the%20Eastern%20Partnership%20Countries%20to%20the%20European%20Union%20%20Options%20for%20a%20Better%20Future_Russian.pdf

[134] Там само.

[135] Constant, A. F., Nottmeyer, O. and Zimmermann, K. F. (2012). The Economics of Circular Migration. *IZA Discussion Papers*, 6940.

яючи тим самим міжнародній циркуляції товарів і послуг, капіталу, а також ідей і знань[136]. Так, молоді працівники, які отримали певний досвід, працюючи за кордоном, позитивно оцінюються на внутрішньому ринку праці після повернення, оскільки мають набір бажаних навичок, таких як незалежність, ініціативність або добре знання мов[137].

Однак у цьому разі слід звернути увагу на проблему «втечі мізків» – якщо мігрують кваліфіковані кадри, то це явище негативно впливає на якість людського капіталу (робочої сили) в країні. У приймаючій країні в цей час може спостерігатися «приплив мізків». Альтернативним варіантом є «розтрата мізків», коли більш освічені люди, ніж робоча сила в середньому по країнімігрують, але не зайняті на роботах, які б відповідали їхній кваліфікації. Одним із наслідків зовнішньої трудової міграції для ринку праці є зменшення пропозиції кваліфікованих працівників. Дані досліджень свідчать про те, що значна частина українських трудових мігрантів працює за кордоном на роботах, які не відповідають отриманій в Україні кваліфікації. Зокрема, 25,1% мігрантів, які в Україні належали до групи «професіонали, фахівці, технічні службовці», працюють в інших країнах за найпростішими професіями, ще 14,5% мігрантів з цієї групи зайняті за кордоном у сфері торгівлі та послуг. Роботу працівників найпростіших професій виконують і 70,3% осіб, які в Україні були кваліфікованими працівниками сільського господарства[138].

З іншого боку, потенційні мігранти більш активні в отриманні додаткових навичок, ніж ті, хто не планує мігрувати. Зокрема, 19% потенційних мігрантів бралиуроки мови, 10% – удосконалювали професійні уміння, а 2% брали додаткові уроки навчання, порівняно з 11,3%, 4,7 і 1,6% відповідно серед немігрантів[139].

Працю значної частини українських трудових мігрантів за кордоном на роботах, які не відповідають отриманій в Україні кваліфікації, пояснюють тим, що вибір некваліфікованої роботи за кордоном дозволяє уникнути тривалого пошуку заняття і витрат на інтеграцію[140]. Описану ситуацію не можна однозначно назвати «втечею мізків», хоча й мігранти мають дещо вищий рівень освіти (вищу освіту мають 40% мігрантів проти 31% серед тих, хто не мігрує). З'ясувалося, що значна частина тих, хто за кордоном працює на роботі, котра не відповідає їхній кваліфікації, і до міграції працювали на роботі,що невідповідала їхній кваліфікації[141].

Варто детальніше з'ясувати, чи дає українським громадянам досвід трудової міграції якісь додаткові неекономічні характеристики, сприяє набуттю соціально-психологічних і культурних рис, які потенційно можуть сприяти більш продуктивній економічній поведінці – передусім за рахунок більшої самостійності і підприємливості. Ці риси було умовно поділено на три категорії: загальні, економічні і громадянської участі.

---

[136] Bonin, H., Eichhorst, W., Florman, C., Hansen, M. O. et al (2008). Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. *IZA Research Report,* 19.

[137] Kurekova, L. (2011). From job search to skill search. Political economy of labour migration in Central and Eastern Europe. Budapest. Retrieved from http://www.etd.ceu.hu/2011/kurekova_lucia.pdf.

[138] Кравчук К. Трудова міграція як фактор економічного зростання в Україні [Електронний ресурс] / Костянтин Кравчук ; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2014. – Доступний з : http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_M3_2014_ukr.pdf.

[139] Commander, S., Nikolaychuk, O., Vikhrov, D. (2013). Migration from Ukraine: Brawn or Brain? New Survey Evidence. *IZA Discussion Paper,* 7348.

[140] Там само..

[141] Там само.

Загальною рисою ми вважаємо локус контролю. Він відображає міру особистої відповідальності: чи успіхи і невдачі залежать передусім від індивіда, чи від зовнішніх обставин[142]. Його вплив не зводиться до економічної поведінки, але існують емпіричні свідчення, що внутрішній локус контролю (покладання відповідальності на себе) є вищим серед підприємців або серед більш успішних підприємців[143].

До економічних ми віднесли адаптованість до поточної соціально-економічної ситуації, бажану роль держави в управлінні економікою, ставлення до приватного підприємництва. Ми припускаємо, що більш адаптовані індивіди будуть в середньому продуктивнішими учасниками економічного життя.

Необхідна міра участі держави в економічному житті є предметом запеклих суперечок економістів і соціальних вчених. Не вдаючись у деталі дискусій, відзначимо, що ми відштовхуємося від тези, що в сучасній Україні необхідно суттєво зменшити масштаб державного регулювання ринкових відносин і перерозподілу матеріальних благ, аби сприяти більш активній приватній ініціативі та економічному зростанню загалом.

Позитивне і активне ставлення до приватного підприємництва є передумовою того, що підприємницька діяльність вважатиметься легітимною, і більше громадян намагатимуться бути до неї залученими. У свою чергу, малий і середній бізнес часто називають одним із локомотивів, котрі витягають нашу економіку з кризи. Ставлення до підприємництва було виміряно через три запитання: про загальне ставлення до приватного підприємництва в Україні, готовність працювати у приватного підприємця та готовність самому відкрити власний бізнес.

Громадянська участь полягає в широкому залученні громадян до процесу прийняття політичних рішень на національному і місцевому рівні з питань, що можуть їх стосуватися. Інституціалізоване залучення громадян допомагає ефективніше керувати спільними благами, наприклад, майном, простором або бюджетом[144]. Таким чином, більше поширення громадянської участі також допоможе побудові кращих політичних інститутів і стійкому економічному зростанню.

Характеристиками громадянської участі ми вважали готовність протестувати у разі порушення прав і погіршення життя, і залучення до неурядових організацій, де таку участь можна здійснити цілеспрямовано і регулярно.

Першу характеристику було операціоналізовано через загальну готовність протестувати, очікування протестів у власному населеному пункті, готовність самому взяти в них участь, а також так званий індекс соціальної напруженості, що відображає, наскільки радикальні, нелегальні і насильницькі форми протесту, у яких громадяни готові брати участь. Залучення до неурядових організацій вимірювалося запитанням про участь у них із запропонованого переліку. Також було побудовано два дихотоміч-

[142] Rotter, J.B. (1966). Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs: General and Applied* , 80 (1), 1–28.

[143] Brockhaus, R. H. (1982). The Psychology of the Entrepreneur. *Kent et al.* Encyclopedia of Entrepreneurship – Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 39–57; Kaufmann, P.J., Welsh, D.H.B., Bushmarin, N. (1995). Locus of control and entrepreneurship in the Russian Republic. *Entrepreneurship Theory and Practice,* 20(1), 43–56.

[144] Korten, D.C. (1998). Globalizing Civil Society: Reclaiming Our Right to Power. Seven Stories Press; Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії / Е. Остром ; пер. з англ. Т. Монтян. – К. : Наш час, 2012. – 398 с.

ні інтегральні індекси: участі в організаціях, спрямованих на громадянське залучення[145], і участі в неурядових організаціях взагалі[146].

Для дослідження зв'язків усіх зазначених характеристик масової свідомості з досвідом трудової міграції ми скористалися масивом даних соціологічного моніторингу «Українське суспільство» за 2014 р., проведеного Інститутом соціології НАНУ.

Аналіз є попереднім, оскільки проводився шляхом відносно простих методів крос-табулювання і порівняння середніх. Тому, зокрема, взаємодія цих чинників між собою не досліджувалася. Також це дослідження не відповідає на запитання, чи були зазначені якості сформовані переважно в процесі роботи за кордоном, чи респонденти їх уже мали і тому, можливо, вдалися до трудової міграції. З іншого боку, в межах цього проекту настільки фундаментальне запитання не ставилося. Нас цікавило, чи мають особи з досвідом трудової міграції переважання певних характеристик, що можуть бути використані для економічного розвитку України.

Особи з міграційним досвідом частіше покладають відповідальність за своє життя на себе. Серед респондентів цієї категорії 38,4% вважають, що зрештою від них самих більше, ніж від обставин, залежить, як складається їхнє життя (табл. 4.3.1), тоді як серед респондентів без досвіду трудової міграції аналогічна частка становить тільки 22,9%.

Якщо говорити про відмінності економічного виміру уявлень і переконань, слід відзначити таке. Індивіди з міграційним досвідом значущо вирізняються більшим залученням у ринкові відносини або пошуком свого місця в житті, хоча в абсолютному вимірі відмінності не є великими (табл. 4.3.2). Проте значущих відмінностей в уявленнях про бажану роль держави в економіці – потрібно її збільшити чи зменшити – знайдено не було.

Таблиця 4.3.1

Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, від чого здебільшого залежить те, як складається Ваше життя?» за наявністю досвіду міграційної поведінки, *%*

Показник	Наявність досвіду тимчасової роботи за кордоном		
	Ні	Так	Серед усіх
Здебільшого від зовнішніх обставин	17,5	8,8	16,5
Деякою мірою від мене, але більше від зовнішніх обставин	29,0	23,1	28,3
Однаковою мірою від мене і від зовнішніх обставин	30,6	29,6	30,5
Більшою мірою від мене, ніж від зовнішніх обставин	13,1	22,2	14,2
Здебільшого від мене	9,8	16,2	10,6
Разом	100	100	100

Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього статистично значущі за критерієм χ^2 на рівні $p<0.001$.
Джерело: розрахунки за даними моніторингу ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Приблизно те ж саме можна сказати про ставлення до приватного підприємництва. Особи з міграційним досвідом дещо частіше виражали прихильне ставлення до розвитку

[145] Індекс відображав участь принаймні в одній з організацій такого типу: політична партія; суспільно-політичний рух; екологічний рух; громадська організація, фонд, або асоціація; нетрадиційна профспілка; об'єднання фермерів.
[146] Індекс відображав участь принаймні в одній з усіх запропонованих організацій. До їхнього числа входили, додатково до зазначених: клуб за інтересами; творча спілка; спортивний клуб, товариство; професійне об'єднання; студентське товариство, молодіжна організація; релігійна організація, церковна громада; інша організація, об'єднання, рух.

приватного підприємництва – усього 68,4 проти 60,5% у індивідів без такого досвіду (табл. 4.3.3). Проте відмінності стосовно готовності працювати у приватного підприємця або бажання відкрити свою справу виявилися статистично незначущими.

Таблиця 4.3.2

Розподіл відповідей на запитання щодо окремих економічних питань за наявністю досвіду роботи за кордоном, *%*

Показник	Наявність досвіду тимчасової роботи за кордоном		
	Ні	Так	Серед усіх
Якою мірою Ви пристосувалися до теперішньої життєвої ситуації?*			
Активно включився в нове життя, ринкові відносини видаються мені природним способом життєдіяльності	15,5	18,0	15,8
Перебуваю в постійному пошуку себе в теперішньому житті	26,2	34,6	27,2
Не маю бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації, живу як доведеться, чекаю змін на краще	33,5	23,0	32,2
Важко відповісти	24,8	24,4	24,7
Разом	100	100	100
Яким чином, на Вашу думку, держава повинна брати участь в управлінні економікою?			
Треба мінімізувати участь держави – все регулює ринок	8,6	13,1	9,1
Треба поєднати державне управління і ринкові методи	49,5	51,4	49,7
Треба повернутися до планової економіки на основі повного державного обліку і контролю	27,0	22,4	26,4
Важко відповісти	14,9	13,1	14,7
Разом	100	100	100

** Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього статистично значущі за критерієм χ^2 на рівні $p<0.01$.*

Джерело: розраховано за даними опитування ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Таблиця 4.3.3

Розподіл відповідей на запитання щодо окремих економічних питань за наявністю досвіду роботи за кордоном, *%*

Показник	Наявність досвіду тимчасової роботи за кордоном		
	Ні	Так	Серед усіх
Як Ви ставитесь до розвитку приватного підприємництва (бізнесу) в Україні?*			
Зовсім не схвалюю	5,5	6,2	5,6
Скоріше не схвалюю	9,3	6,2	8,9
Важко сказати, схвалюю чи не схвалюю	24,7	19,1	24,0
Скоріше схвалюю	40,3	38,3	40,1
Цілком схвалюю	20,2	30,1	21,4
Разом	100	100	100
Чи згодні Ви особисто працювати у приватного підприємця?			
Ні	24,6	19,8	24,0
Скоріше ні	11,7	11,5	11,7
Важко сказати	15,8	15,2	15,7
Скоріше так	24,2	21,2	23,8
Так	23,7	32,3	24,7
Разом	100	100	100
Чи хотіли б Ви відкрити свою справу (власне підприємство, фермерське господарство тощо)?			
Ні	27,5	21,7	26,8
Скоріше ні	10,0	8,8	9,8
Важко сказати	12,8	12,0	12,7
Скоріше так	19,7	22,6	20,0
Так	30,0	35,0	30,6
Разом	100	100	100

** Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього статистично значущі за критерієм χ^2 на рівні $p<0.05$.*

Джерело: розраховано за даними опитування ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Респонденти з міграційним досвідом виявляють помітно більшу схильність до протестів, проте не демонструють схожої готовності регулярно працювати в об'єднаннях громадян. Так, серед них 48,4% вважало, що у разі значного погіршення умов життя потрібно активно протестувати і виходити на вулиці, а не зберігати порядок за будь-яку ціну; серед осіб без міграційного досвіду таких було тільки 34,2% (табл. 4.3.4). Серед тих, хто працював за кордоном, 42,6% вважало, що зараз можливі протести у їхньому населеному пункті, і 44,7% були б схильні взяти в них участь. Серед респондентів без такого досвіду аналогічні частки відповідей становлять 33,7 і 27,6%.

Таблиця 4.3.4

Розподіл відповідей на запитання стосовно готовності до протестів за наявністю досвіду роботи за кордоном, *%*

Показник	Наявність досвіду тимчасової роботи за кордоном		
	Ні	Так	Серед усіх
Що, на Вашу думку, краще ─ терпіти всілякі матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку, миру та спокою, чи за значного погіршення умов життя виходити на вулицю з протестом?*			
Потрібно за будь-яку ціну зберігати порядок, мир та спокій	44,0	30,9	42,4
Важко сказати	21,8	20,7	21,7
Потрібно активно протестувати проти постійного погіршення умов життя	34,2	48,4	35,9
Разом	100	100	100
Як Ви вважаєте, наскільки можливі зараз у Вашому місті/селі масові виступи (мітинги, демонстрації) населення проти падіння рівня життя, на захист своїх прав?*			
Малоймовірні	39,4	34,7	38,8
Важко сказати	26,9	22,7	26,4
Досить імовірні	33,7	42,6	34,8
Разом	100	100	100
Якщо такі мітинги, демонстрації протесту відбудуться, Ви особисто братимете в них участь чи ні?*			
Скоріше за все, ні	45,6	27,6	43,4
Важко сказати	26,8	27,6	26,9
Скоріше за все, так	27,6	44,7	29,6
Разом	100	100	100

** Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього статистично значущі за критерієм χ^2 на рівні $p<0.05$.*

Джерело: розрахунки за даними опитування ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Індекс соціальної напруженості, котрий є показником готовності взяти участь у більш або менш радикальних формах протесту, для осіб з міграційним досвідом становить 7,8 бала, тоді як для індивідів без такого досвіду – лише 4,4 (табл. 4.3.5).

Така готовність до протесту не супроводжується аналогічною готовністю до роботи в громадських організаціях. Хоча загальна частка членів різних об'єднань трохи вища серед тих, хто працював за кордоном, статистична відмінність зникає, якщо розглядати тільки членство в організаціях, потенційно призначених для впливу на прийняття політичних рішень на місцевому або національному рівні (табл. 4.3.6). Якщо подивитися на відсотки членства в кожному окремо взятому типі організацій, статистично значущою є тільки різниця участі у суспільно-політичних рухах, однак зі змістовної точки зору вона не свідчить про поширеність цієї практики серед індивідів з міграційним досвідом.

Таблиця 4.3.5

Розподіл індексу соціальної напруженості за наявністю досвіду роботи за кордоном

Показник	N, кількість осіб	Середній бал	Середньоквадратичне відхилення
Немає досвіду роботи за кордоном	1582	4,4	7,5
Є досвід роботи за кордоном	216	7,8	10,1
Серед усіх	1799	4,8	7,9

Примітка. N – кількість опитаних респондентів.
Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього, статистично значущі за t-критерієм Стьюдента на рівні p<0.001.
Джерело: розрахунки на підставі даних опитування ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Таким чином, серед осіб з міграційним досвідом очевидно більша частка тих, хто бере на себе відповідальність за своє життя. Вони загалом є більш адаптованими до сучасних умов, хоча й незначно, і більше схильні протестувати. Останнє є ознакою більшої схильності активно намагатися вирішити власні проблеми. Разом із тим особи з міграційним досвідом практично не виявляють або виявляють незначно більшу схильність до ринкових відносин і приватного підприємництва або громадянського залучення через відповідні неурядові організації.

Більш адаптовані й активні, вони водночас не надають настільки помітної переваги потрібним економічним поглядам і колективній поведінці, щоб на них можна було спиратися як на громадян, більш мотивованих до економічного розвитку.

Таблиця 4.3.6

Розподіл відповідей на запитання «Членом якої з громадських або політичних організацій Ви є?» за наявністю досвіду роботи за кордоном

Показник	Наявність досвіду тимчасової роботи за кордоном		
	Ні	Так	Серед усіх
Клуб за інтересами	1,5	1,8	1,6
Політична партія	1,3	2,3	1,4
Суспільно-політичний рух*	0,6	2,8	0,9
Екологічний рух	0,6	0,5	0,6
Громадська організація, фонд, асоціація	1,1	0,5	1,1
Нетрадиційна профспілка	0,3	0,0	0,2
Творча спілка	0,8	0,0	0,7
Спортивний клуб, товариство	1,4	1,8	1,4
Професійне об'єднання	1,9	1,4	1,8
Студентське товариство, молодіжна організація	1,1	0,5	1,1
Релігійна організація, церковна громада	2,5	4,1	2,7
Об'єднання фермерів	0,2	0,5	0,2
Інша організація, об'єднання, рух	1,1	1,8	1,2
Ті, з названих вище організацій, що спрямовані на громадянське залучення	3,8	6,5	4,1
Будь-які з названих вище організацій*	12,3	17,5	13,0

** Відмінності між особами з досвідом трудової міграції і без нього статистично значущі за критерієм χ^2 на рівні p<0.05.*
Джерело: розраховано за даними опитування ІС НАНУ «Українське суспільство–2014».

Висновки

Вступ до ЄС країн Вишеградської четвірки, Прибалтики і Південної Європи супроводжувався помітними обсягами викликаної цим трудової міграції – від 1 (Чехія) до 12% (Литва) населення, або від 400 тис. (Латвія) до 2,3 млн (Польща) осіб. При цьому частка реміграції (повернення на Батьківщину) була дуже низькою і оцінюва-

лася від 3 до 14%, а державні програми зі стимуляції повернення мігрантів можуть бути оцінені як неефективні.

Зважаючи на досвід країн ЦСЄ і результати моделювання, слід очікувати, що до 2050 р. від 1,5 млн до 3,5 млн українців можуть переїхати до Європи, з них від 120 до 150 тис. осіб – до 2020 р. На результати, як в один так і в інший бік, особливо у короткостроковій перспективі, можуть вплинути війна на Донбасі, зменшення можливостей трудової міграції в Росію, збільшення кількості внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщених осіб). У довгостроковій перспективі на це вплине економічний спад в Україні і розрив у працевлаштуванні і рівні заробітку, який залишиться між Україною та більшістю країн ЄС. Також, не варто очікувати помітних обсягів реміграції.

Оцінюючи модернізаційний потенціал культурних особливостей мігрантів, треба зауважити, що наявний досвід роботи за кордоном супроводжується більшою відповідальністю за себе і вищою адаптованістю, але не прищеплює у помітному обсязі переконань і схильностей до колективних дій, потрібних для економічного зростання.

Найбільшими позитивними наслідками трудової міграції українців залишатимуться зменшення рівня бідності, особливо в депресивних регіонах, і зниження напруги на ринку праці через зменшення безробіття. З іншого боку, це супроводжуватиметься довгостроковими негативними впливами: депопуляцією, соціальним сирітством і ймовірними проблемами пенсійного забезпечення.

Як чинник економічного зростання трудова міграція може стати лише одним із додаткових чинників економічного розвитку суспільства, оскільки їхня чиста частка у ВВП є дуже низькою. Можливі заходи – через програми залучення грошових переказів до інвестицій і пенсійного страхування, а також через залучення частини мігрантів до інфраструктурних проектів в Україні.

Ураховуючи викладене вище, слід рекомендувати центральним органам виконавчої влади таке.

1. При внесенні змін до концепції державної міграційної політики, варто розробити положення про пріоритетність і можливі напрями роботи стосовно: (1) залучення грошей трудових мігрантів у вигляді інвестицій та пенсійних внесків; (2) інформаційних кампаній для повернення частини трудових мігрантів до України; (3) сприяння відкриттю малого бізнесу мігрантами в України.

2. Плануючи реформи пенсійної системи з метою переходу до другого і третього рівня (керований державою персоніфікований фонд і недержавний фонд відповідно), розробити механізми стимуляції залучення коштів трудових мігрантів.

3. Розробити механізми залучення українських трудових мігрантів (передусім тих, хто працювали на будівництві і в промисловості) під час будівництва інфраструктурних проектів та реконструкції Донбасу.

5

СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК РЕСУРС МІНІМІЗАЦІЇ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Соціальний капітал характеризує загал ресурсів, які сприяють соціальній узгодженості суспільства: норми та цінності, що дозволяють регулювати кооперацію індивідів та організацій у різних соціальних контекстах. Ключове значення соціального капіталу полягає у тому, що він збільшує здатність і готовність до співпраці, покращує контроль і дотримання контрактів, що у свою чергу зменшує трансакційні витрати у межах взаємодії окремих агентів, котрі виникають через невизначеність та відсутність інформації, і таким чином забезпечує «м'яке» вирішення соціально-економічних проблем.

Необхідність урахування відмінностей у рівні соціального капіталу є одним з основних аспектів реформування країн ЦСЄ, зокрема, у межах політики посилення консолідованості окремих частин Європейського Союзу. Визнається, що соціальний капітал може бути тим ресурсом, який сприяє підвищенню ефективності інститутів, зростанню інноваційності, становленню демократії та економічному зростанню на різних рівнях соціальних мереж[147]. Порівняння активів соціального капіталу, вираженого у довірі, громадській участі та нормах кооперації, свідчить, що країни ЦСЄ – нові члени ЄС мають менший запас соціального капіталу порівняно зі старими членами ЄС і це створює перешкоди на шляху їх модернізації[148]. Попередні дослідження соціального капіталу в Україні показують, що за показниками інституційної довіри та громадської участі ми суттєво поступаємося не тільки соціальним державам Скандинавії та традиційним західним демократіям, а й посткомуністичним країнам, що приєдналися до ЄС[149].

Цей розділ присвячено огляду характеристик соціального капіталу у країнах ЦСЄ у період посткомуністичних трансформацій та євроінтеграції, а також стратегій зміцнення зазначеного ресурсу, що можуть бути корисними для українського суспільства.

5.1. Ресурс соціального капіталу у країнах ЦСЄ у процесі їхнього реформування

Як правило, припускається, що основними причинами низького рівня соціального капіталу в країнах ЦСЄ є *деформації* цього ресурсу *у комуністичному минулому* та *складнощі трансформаційних процесів*. Ряд дослідників пояснює низький рівень поширення міжгрупових зв'язків особливостями посткомуністичної ідеології. Люди створювали ніші у своїх особистих мережах, які складалися з «міцних» зв'язків з «надійними

[147] Knack, S., Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross–country investigation . *Quarterly Journal of Economics,* 112, 1251–1288; Welzel, C., Inglehart, R., Deutsch, F. (2005). Social capital, voluntary associations and collective action: Which aspects of socialcapital have the greatest «civic» payoff? *Journal of Civil Society,* 1 (2), 121–146.

[148] Parts, E. (2013). The dynamics and determinants of social capital in the European Union and Neighbouring Countries. WP5/01 Search working paper.

[149] Середа Ю.В. Соціальний капітал в Україні та інших країнах Європи: легітимність агрегованого конструкту / Ю.В.Середа // Укр. соціум. – 2013. – № 4 (47). – С. 81–97.

іншими», що дозволяло нецензурований обмін[150]. Мережі зі «слабкими» зв'язками також існували, але вони були засновані вийнятково на засадах командної економіки і не розвивали основу для взаємної довіри. Існує думка, що низький рівень довіри виник в результаті формування специфічної структури населення з поділом на дві нерівнозначні групи – звичайні люди і привілейований клас номенклатури; обидві групи мали сильні внутрішні зв'язки на рівні сім'ї і близьких друзів, але практично не взаємодіяли з іншими групами[151]. Це вумовило виникнення менших і більш закритих соціальних мереж у країнах з перехідною економікою, ніж у країнах з ринковою економікою.

Трансформації призводять до зростання невизначеності, яка, в свою чергу, знижуєоптимістичні настрої щодо майбутнього, втрату відчуття контрольованості власної-долі і, відповідно, зниження загального рівня довіри. Оскільки перехідний період характеризується швидким руйнуванням домінуючих цінностей (у випадку ЦСЄ – ідеологічного монізму, егалітаризму та колективної власності), це призводить до розвитку опортунізму і тим самим посилює негативний соціальний капітал – позаправові практики та норми кооперації. Перехідна економіка, як правило, характеризується високим рівнем бідності, нерівності, безробіття та конкуренції на ринку праці, що також впливає на відновлення соціальних зв'язків і мереж співробітництва. І. Усланер демонструє, що у посткомуністичних країнах зв'язок між зростанням економічної нерівності та низьким рівнем довіри відрізняється порівняно з Заходом, оскільки в таких країнах колишня рівність була результатом не стільки природніх соціальних взаємодій і ринкових сил, а скоріше нав'язувалася державою[152].

Ряд дослідників підкреслюють, що збереження розриву у рівні соціального капіталу між західними демократіями та ЦСЄ може бути детерміновано нижчим рівнем економічного розвитку і низькою якістю інститутів[153]. Низький рівень інституційної довіри у країнах ЦСЄ, як правило, пояснюється складнощами швидкого формування інститутів ринку та демократії. Хоча більшість європейських посткомуністичних держав мають демократичні конституції та інститути, західна модель демократії з високим рівнем довіри та громадської участі здебільшого не працює[154]. Значна кількість людей підтримують демократію і голосують на національних виборах, хоча й мають високий рівень недовіри до політиків і партій, за яких голосують.

Загалом спільні проблеми формування соціального капіталу у регіоні ЦСЄ, включаючи Україну, виражаються у поширеній неформалізації зв'язків, високому рівні негативного соціального капіталу та низькому рівні інституційної довіри.

Неформалізація. Конвенційна економічна теорія базується на припущенні щодо існування ефективного законодавства, державного та арбітражного регулювання, які забезпечують пріоритет формальних правил гри. За таких умов неформальні правила, особливо нелегальні, становлять високу ціну і тому не використовуються. Різні дослі-

[150] Flap, H., Völker, B. (2003). Communist Societies, the Velvet Revolution, and Weak Ties: The Case of East Germany. *Social Capital and the Transition to Democracy*, 28–45.
[151] Rose, R., Mishler, W., Haerpfer, C. (1997). Social Capital in Civic and Stressful Societies. *Studies in Comparative International Development*, 32: 3, 85–111.
[152] Uslaner, E. M. (2003). Trust and Civic Engagement in East and West. *Social Capital and the Transition to Democracy*, 81–94.
[153] Fidrmuc J, Gërxhani K. (2005). Formation of social capital in central and eastern Europe: Understanding the gap vis-à-vis developed countries. *CEPR Discussion Pape,* 5068. London: Centre of Economic Policy Research.
[154] Badescu, G., Uslaner, E. M. (eds) (2003). Social Capital and the Transition to Democracy. London and New York: Routledge.

дження підкреслюють, що домінування "неформальності" у взаємодії між індивідами та інститутами є характерною рисою формування соціального капіталу у країнах ЦСЄ. Відповідно до опитування еліт у регіоні ЦСЄ, кожний п'ятий респондент у Чеській Республіці, Словенії та Румунії і приблизно кожний третій респондент в Болгарії стверджували, що їхня країна є «суспільством, де правила визначаються законом, проте люди схильні вирішувати справи неформально»; а кожний п'ятий респондент у Болгарії та Румунії характеризував свою країну як «суспільство з суперечливими законами, які люди в основному ігнорують»[155].

Неформальні зв'язки визначаються як такі, що виходять за межі державного регулювання, наприклад, у процесі виробництва та розподілу товарів і послуг, а також мають різний характер їх кінцевої мети (легальний, нелегальний або кримінальний)[156]. Неформальні зв'язки встановлюються через соціальні мережі сім'ї, друзів та близького оточення, в яких довіра і лояльність серед своїх членів є основоположним принципом. Ґрунтуючись на роботах В.Радаєва, можна визначити п'ять основних елементів неформалізації правил, характерних для країн ЦСЄ[157]. По-перше, правила визначаються державними посадовими особами таким чином, що залишається простір для їх інтерпретації та виникає високий рівень невизначеності для учасників ринку. По-друге, у процесі протистояння високим витратам на відповідність формальним правилам економічні агенти створюють спеціальні структури управління, щоб уникнути формальних правил на систематичній основі. По-третє, державні посадові особи встановлюють вибірковий контроль, за якого формальні правила використовуються для тиску на окремих економічних агентів. По-четверте, економічні агенти, у свою чергу, торгуються з державними посадовими особами щодо умов формального виконання правил. По-п'яте, виникає простір аргументів для легітимації незаконних практик.

Загалом можна визначити чотири моделі взаємодії формальних і неформальних інститутів: доповнення, заміщення та конкурування[158]. Приклад країн ЦСЄ свідчить про існування великої кількості «поганих» неформальних інститутів, що конкурують і заміщують формальні структури. При цьому ключовим фактором, що сприяє збереженню «поганих» неформальних інститутів, є недостатня ефективність державних інститутів. Дослідження в Угорщині доводить, що зміцнення неформального сектора відбувається за рахунок низької цінності активів держави. В процесі євроінтеграції Угорщини цей вакуум державних активів заповнювався збільшенням ролі іноземних інвестицій та неформальних мереж[159]. Оскільки приплив іноземних інвестицій досяг значних рівнів, а формальний сектор економіки виявився слабким і непідготовленим

[155] Grødeland, Å.B., Aasland A. (2007). Informality and Informal Practices in East Central and South East Europe' Complex Europe. *CERC Working Paper* 3.
[156] Castells, M. and Portes, A. (1989). World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
[157] Radaev, Vadim (2002). How Trust Is Established in Economic Relationships. When Institutions and Individuals Are Not Trustworthy (The Case of Russia). Draft paper is to be presented at the Workshop on Trust and Honesty (Collegium, Budapest, 22–23 November, 2002).
[158] Guasti, P., Dobovsek, B. (2011). Informal Institutions and EU Accession: Corruption and Clientelism in Central and Eastern Europe. Paper presented at ECPR General Conference in Reykjavik, August 2011.
[159] Böröcz, J. (1993). Stimulating the Great Transformation: property change under prolonged informality in Hungary. *Archives européennes de sociologie*, 34 (1), 81–107.

до цього, почав розширюватися неформальний сектор. Неформалізація посилювалася внаслідок браку капіталу та податкового навантаження.

Окремі дослідники визначають вагому роль неформальних зв'язків для економічного розвитку ЦСЄ. Хоча значна частина населення зазнала втрат під час постсоціалістичної трансформації та у процесі євроінтеграції, певні групи змогли використати ресурс неформальних зв'язків для адаптації та згодом інституціоналізувати такі зв'язки. Різні моделі перетинання неформальних та формальних мереж визначають обмеження та переваги трансформації постсоціалістичних країн. Дослідження взаємодії сільських мешканців з місцевими адміністраціями у Словаччині підкреслює, що хоча неформальні зв'язки будуються між окремими суб'єктами, вони функціонують, щоб виконати завдання, які часто виходять за рамки особистих цілей[160]. Наприклад, рішення про підтримку сільського голови, незважаючи на його сумнівну поведінку у деяких випадках, визначається тим, що цей вибір може мати вигоду для сільської спільноти в цілому, тому що цей голова «знає потрібну людину у потрібному місці». Є приклад успішного страйку водіїв таксі в Будапешті[161]. Неформальна мережа, що за своїм походженням була частиною неформального сектора економіки, відіграла значну роль в оформленні підприємницької діяльності як квазі-корпоративної мережі і для регулювання відносин з державою.

Визнається критичне значення неформальних зв'язків як ресурсу для виживання в умовах кризи. Петр Метєджу, порівнюючи ситуацію у ЦСЄ та Західній Європі, доходить висновку, що міжособистісна довіра та соціальний капітал, засновані на неформальних мережах, відіграють значну роль у виробленні успішних стратегій вирішення проблем[162]. Проте він також стверджує, хоча і без емпіричних доказів, що такий капітал може стати на заваді розвитку ринкових механізмів та економічного зростання.

Високий рівень негативного соціального капіталу. Неформалізація може створювати сприятливе середовище для корупції, клієнтелізму та угоди еліт, що негативно впливає на розвиток демократії, оскільки останні послаблюють верховенство закону, контроль щодо зловживання владою, обмежують прозорість, порушують конкуренцію, зменшують відповідальність та перешкоджають соціальній інтеграції.

Під час трансформацій у більшості країн ЦСЄ було зафіксовано посилення «негативного» соціального капіталу[163]. Кризові явища, зокрема, раптове руйнування старих інститутів та утворення нових, створили сприятливе середовище для збереження та подальшого нагромадження «негативного» соціального капіталу, вираженого у формі тіньової діяльності та корупції. Населення більшості посткомуністичних країн ЦСЄ після зміни режиму ще до вступу у ЄС підкреслювало зростання корупції у повсяк-

[160] Torsello, D. (2003). When informality becomes formalised. Trust, mistrust and the individual-institutions relations in a southern Slovakian village. Paper is based on data collected through fieldwork undertaken in the village of Králová nad Váhom from May 2000 to September 2001.

[161] Sik, E., Wellman, B. (1999). Network capital in capitalist, communist, and postcommunist countries. *Networks in the Global Village: Life in Contemporary Communities*, 225–255. Boulder:WestviewPress.

[162] Mateju, P. (2002). Social Capital: Problems of its Conceptualization and Measurement in Transforming Societies. Paper presented at the OECD-ONS Conference on Social Capital Measurement, London, UK.

[163] Оскільки корупція є ресурсом зменшення трансакційнихвитрат, проте призводить до зниження узагальненої безособової довіри, вона часто розглядається як найкращий з доступних способів вимірювання «негативного» соціального капіталу.

денному житті (за частковим винятком Польщі). Звіти щодо проблем корупції у Східних та Центральних країнах – нових членах ЄС свідчать, що сфери, які найбільше потерпають від неправових тіньових практик, подібні Україні: політичні партії (відносини з приватними медіа- та бізнес-групами), судова система, органи охорони здоров'я, освіти, регіональні уряди та дорожня поліція[164].

Вплив євроінтеграції на зменшення корупції у країнах ЦСЄ є неоднозначним. Власне тільки Польща демонструвала стабільне покращення Індексу сприйняття корупції з моменту вступу до ЄС[165]. Разом із тим Польща була найменше уражена проблемою корупції порівняно з іншими країнами регіону. У Словенії, Словаччині, Чехії та Угорщині корупція фактично залишилася на рівні 2004 р. Наразі Болгарія та Румунія мають найвищі показники поширеності корупції серед країн – членів ЄС, проте навіть у порівнянні з ними рівень корупції в Україні є вищим.

Приєднання Болгарії та Румунії до ЄС: критичне значення боротьби з корупцією

Програма розширення ЄС передбачає спільну роботу з країнами – кандидатам до вступу у частині прийняття та реалізації законодавства ЄС. Недотримання стандартів піддавалося критиці, проте загалом покарання не практикувалося. Так продовжувалося до 2006 р., коли через критичну оцінку стану верховенства права та корупції в Болгарії та Румунії Єврокомісія відклала заплановану дату вступу до впровадження інституційної реформи в обох країнах. Крім того, ЄС не тільки відклав вступ, а й, на відміну від розширення 2004 р., посилив прямі важелі впливу на політику Болгарії та Румунії після вступу до ЄС[166].

Членство ЄС та реформи на підставі «acquis communautaire» мали вагомий вплив на розвиток країн ЦСЄ, проте рівень корупції в регіоні суттєво не зменшився, незважаючи на значні інвестиції у програму боротьби з корупцією. Наразі сильне громадянське суспільство розглядається як той ресурс, що зможе контролювати корупцію і стати рушійною силою для забезпечення фактичної реалізації законів.

Низький рівень інституційної довіри. Недовіра до держави і соціальних інститутів є досить високою в більшості країн ЦСЄ. Згідно з даними Європейського соціального дослідження у країнах ЦСЄ, що приєдналися до ЄС, упродовж усього періоду євроінтеграції та на поточний момент, довіра до Європейського Парламенту є вищою за довіру до національного парламенту (табл. 5.1.1).

Після вступу до ЄС довіра до судово-правової системи дещо зросла в Чехії, проте майже не змінилася в Угорщині, а у Польщі, Словаччині та Словенії спочатку фіксувалася позитивна динаміка зростання довіри, а останніми роками тенденція змінюється на протилежну. Довіра до міліції в усіх перелічених країнах суттєво не змінюється починаючи з 2004 р. Попередні дослідження свідчать, що швидкі політичні та економічні зміни, наприклад, такі, що відбулися у Польщі, ведуть до зростання дові-

[164] Guasti, P., Dobovsek, B. (2011) Informal Institutions and EU Accession: Corruption and Clientelism in Central and Eastern Europe. Paper presented at ECPR General Conference in Reykjavik, August 2011.
[165] Там само.
[166] Guasti, P., Dobovsek, B. (2011) Informal Institutions and EU Accession: Corruption and Clientelism in Central and Eastern Europe. Paper presented at ECPR General Conference in Reykjavik, August 2011.

ри[167]. Разом з тим довіра є доволі нестабільним феноменом. Опитування, проведені у країнах ЦСЄ у 90-ті роки, демонструють, що зростання довіри на початку трансформацій було зумовлене позитивними очікуваннями щодо політичних та економічних реформ[168]. Проте неефективна робота уряду швидко впливала на погіршення очікувань та зниження довіри. Так, в Україні впродовж 2000-х років зростання довіри до інститутів спостерігалося тільки у 2004 р., що було пов'язано з високими очікуваннями змін на краще після *помаранчевої революції*, та в останній рік після подій Майдану та *революції гідності*.

Таблиця 5.1.1

Динаміка рівня інституційної довіри впродовж 2004–2012 рр., *%*

(*частка тих, хто скоріше або повністю довіряють***)**

Показник	Країна	2004	2006	2008	2010	2012
Довіра парламенту	Болгарія	-	7	5	6	5
	Чехія	8	-	10	11	12
	Угорщина	11	11	6	20	18
	Польща	4	5	6	10	7
	Словенія	18	18	20	7	8
	Словаччина	7	17	16	7	10
	Україна	27	5	2	4	4
Довіра Європейському парламенту	Болгарія	-	32	27	30	23
	Чехія	23	-	17	18	19
	Угорщина	34	28	18	25	18
	Польща	18	23	20	24	20
	Словенія	23	29	25	13	15
	Словаччина	27	28	31	20	13
	Україна	29	21	17	19	22
Довіра судово-правовій системі	Болгарія	-	10	7	7	7
	Чехія	14	-	19	20	21
	Угорщина	23	22	16	24	25
	Польща	7	12	13	18	12
	Словенія	16	19	20	10	12
	Словаччина	12	17	20	11	9
	Україна	18	6	5	3	5
Довіра міліції	Болгарія	-	22	16	18	17
	Чехія	19	-	26	27	34
	Угорщина	32	33	21	31	34
	Польща	23	29	31	36	34
	Словенія	27	31	31	28	38
	Словаччина	21	25	26	22	18
	Україна	3	2	1	1	1

Джерело: розраховано автором на основі Європейського соціального дослідження (ESS).

Поточна політика ЄС у країнах ЦСЄ не спрямована безпосередньо на подолання дефіциту суспільної довіри. Натомість євроінтеграційні програми та фінансова підтримка країн – нових членів ЄС фокусуються на підвищенні ефективності державних інститутів, оскільки припускають, що держава може посилити власну легітимність головним чином через зміцнення інституційної ефективності.

[167] Raiser, Martin (1997) Informal institutions, social capital and economic transition: refl ections on a neglected dimension, *European Bank for Reconstruction and Development Working paper* 25/ Retrieved from http://www.ebrd.com-pubs-econ-workingp-25.pdf, 2003.

[168] Raiser, Martin (1999) Trust in transition. *European Bank for Reconstruction and Development Working paper,* 39. Retrieved from www.ebrd.com/pubs/econ/workingp/main.htm–55k–8 Dec 2003

5.2. Стратегії зміцнення соціального капіталу у країнах ЦСЄ

За останні роки політика країн – нових членів ЄС суттєво змінилася у позитивний бік щодо формування соціального капіталу, що головним чином відбулося під тиском і за підтримки ЄС. Так, покращилася правова база, що регулює доступ громадян до публічної інформації, впроваджені нові можливості участі громадян у процесі прийняття рішень, затверджені нормативні документи з децентралізації державної влади, затверджена адміністративна реформа. Водночас для всіх цих країн здатність забезпечити ефективну реалізацію затверджених стратегій і програм стала викликом. Держави мали заповнити дефіцит соціального капіталу, проте самі потребували соціального капіталу для належної роботи.

У цьому контексті важливим є забезпечення таких стратегій:

1) *активнішої ролі держави у розбудові ефективних державних інститутів*. Інституційний розвиток, що базується на політичних та адміністративних реформах, поступово посилює легітимність інститутів, їхню ефективність, підзвітність, відповідальність та прозорість. В умовах надійних державних інститутів забезпечення безпеки і прав можна очікувати збільшення довіри;

2) *розвитку громадянського суспільства та стимулювання участі*. Громадянське суспільство передбачає певний нормативний консенсус та існування посередницьких структур, які сприяють інтеграції індивідів у соціально-політичний порядок, допомагаючи знайти компроміс у поєднанні індивідуальних та інституційних інтересів у процесі вирішення проблем. Хоча простір громадянського суспільства перебуває поза межами державного впливу, важливим є, які умови створює держава для його розвитку. Численні дослідження свідчать, що державні та місцеві органи влади можуть сприяти розвитку громадських організацій через їх визнання та підтримку у формі грантів, поширенню соціального замовлення та передання частки повноважень. Крім того, важливим є забезпечення можливості залучення громад до планування і моніторингу державних ініціатив, а також участі у прийнятті рішень. Досвід країн ЦСЄ демонструє успішність стимулювання громадської участі шляхом впровадження механізмів прямої демократії. Водночас успішність таких ініціатив суттєво залежить від того, наскільки особи, які ухвалюють рішення, доступні та підзвітні громадам. Наявність механізмів участі, проте відсутність реакції органів влади на голос громади навпаки призводить до зростання недовіри та подальшої дезінтеграції спільноти;

3) *розбудова цінностей кооперації, участі та згуртованості через освіту*. Дослідження свідчать, що покоління, яке соціалізувалося у перехідний період, більшою мірою схильне до трансляції цінностей демократії і ринку та має більший ресурс міжгрупових зв'язків. Разом з тим, зважаючи на інституційні деформації в процесі переходу, незрозуміло, наскільки нові покоління будуть більш активними та відповідальними громадянами, чи, навпаки,вони будуть схильні використовувати ресурс зв'язків у першу чергу для максимізації власної користі, а не загального блага у відповідь на недосконаліть системи. Є необхідність інвестувати у поширення європейських цінностей, посилити обізнаність щодо своїх прав, забезпечувати умови активної суспільної участі на базі інституту освіти;

Необхідні реформи для мінімізації негативного соціального капіталу у країнах ЦСЄ за оцінками експертів: вагома роль верховенства закону та зростання довіри

Упродовж 2003–2006 рр. проведено низку досліджень серед зацікавлених сторін, що містили поглиблені інтерв'ю, круглі столи і національні квотні опитування у Чехії, Словенії, Болгарії та Румунії[169]. Загалом було опитано 2400 респондентів, серед яких обрані представники влади, лідери політичних партій, прокурори і судді, представники місцевого бізнесу, іноземних компаній, чиновники, які відповідають за державні закупівлі, представники ЗМІ та громадських організацій. За результатами досліджень у сприйнятті еліт пріоритетність кроків розбудови соціального капіталу та боротьби з неформалізацією виглядає таким чином:

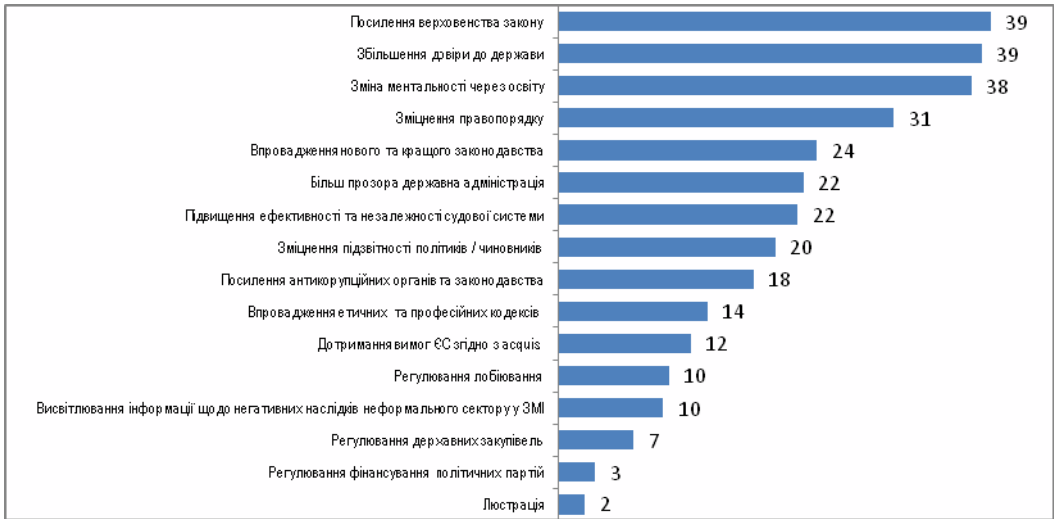


Рис. 5.2.1. Доцільні заходи щодо зменшення негативних наслідків неформальних мереж за думкою еліт у ЦСЄ, *%*
(респонденти могли обрати до трьох найважливіших заходів)

Показник	Словенія	Чехія	Румунія	Болгарія
Збільшення довіри до держави	46	37	35	3
Посилення верховенства закону	46	37	35	39
Зміна ментальності через освіту	36	21	54	39
Білш прозора державна адміністрація	24	25	1	21
Підвищення ефективності та незалежності судовоїсистеми	23	16	2	21
Впровадження етичних та професійних кодексів	22	15	10	7
Зміцнення підзвітності політиків / чиновників	22	28	20	9
Запровадження нового та кращого законодавства	20	29	22	23
Висвітлення інформації щодо негативних наслідків неформального сектора у ЗМІ	19	7	6	6
Зміцнення правопорядку	16	38	34	34
Регулювання лобіювання	13	12	6	9
Посилення антикорупційних органів та законодавства	11	21	23	16
Регулювання державнихзакупівель	7	11	3	6
Регулювання фінансування політичних партій	3	6	2	
Люстрація	2	-	3	2
Дотримання вимог ЄС (до кандидатів у членизгідно з acquis communauaire)	-	-	13	11

Табл. 5.2.1. **Доцільні заходи щодо зменшення негативних наслідків неформальних мереж за думкою еліт у ЦСЄ,** *%*
(респонденти могли обрати до трьохнайважливіших заходів)

[169] Grødeland, Å.B., Aasland, A. (2007). Informality and Informal Practices in East Central and South East Europe' Complex Europe. *CERC Working Paper* 3.

4) *зміцнення соціального капіталу через економічний розвиток*. Існує досвід, що за сприятливої економічної ситуації зростає довіра до інститутів, посилюється державно-приватне партнерство, кооперація між бізнесом та громадами. Ця стратегія передбачає не тільки збільшення стандартів життя серед загалу населення, а й розбудову сприятливого простору для малого та середнього бізнесу, стимулювання підприємництва. Вагоме значення має розширення доступу до фінансових ресурсів і збільшення довіри між населенням та фінансовими організаціями, розвиток мікрофінасування.

5.3. Формування соціального капіталу в Україні: держава чи громадянське суспільство?

Досвід країн ЦСЄ свідчить, що Україна стикається з тими самими проблемами, що й інші країни регіону, – пріоритет неформальних зв'язків, корупція, низька довіра до інститутів. Проте у нас всі ці проблеми значно глибше. Події *революції гідності* не подолали кризу інституційної довіри в Україні. За даними моніторингу УІСД/ЦСМ, початок 2014 р. супроводжувався сплеском довіри до більшості інститутів, але вже влітку динаміка стає переважно негативною. Недовіра правоохоронним органам, міліції, прокуратурі, профспілкам, громадським об'єднанням та ЗМІ досягла максимального значення за останні десять років. Максимальний рівень довіри простежується в мережі найближчих соціальних зв'язків: сім'ї та родичам довіряють 94%, відносно високим є рівень довіри колегам по роботі та сусідам. Тільки армія має позитивний баланс довіри, коли частка тих, хто довіряє, більша за частку тих, хто не довіряє. Разом з тим довіра у мережі найближчих зв'язків залишається стабільно високою за весь період незалежності. Дисбаланс довіри до людей та довіри до інститутів ставить неформальні норми та правила поведінки важливішими за формальні закони. Відповідно до моніторингу ІС НАНУ, більше половини (51%) вважають ресурс знайомств найкращим інструментом у вирішенні проблем та захисту прав, і тільки 11% дотримуються думки, що стосунки у межах громадських чи політичних організацій найкраще сприяють подоланню життєвих проблем. Поширений патерналізм поєднується зі зневірою в ефективності держави.

Згідно зі стратегією Президента та Планом дій уряду починаючи з 2014 р. запроваджується понад 60 реформ та спеціальних програм, що запускатимуть максимально одночасно: антикорупційна реформа, люстраційна, судова реформа, реформа правоохоронних органів, децентралізація, податкова реформа та інші. Паралельно країна має впроваджувати заходи відповідно до умов підписаної асоціації з ЄС. Незважаючи на потенційні переваги таких реформ, їхні соціальні наслідки у короткостроковій перспективі можуть посилити нерівності, викликати невдоволення широкого загалу населення та збільшити соціальну напруженість. Успішні реформи обов'язково мають базуватися на виробленні соціального капіталу, в першу чергу у вимірі довіри та громадської участі.

Формування соціального капіталу починається з формування соціальної мережі, яка акумулює ресурси, необхідні для вирішення певних проблем (рис. 5.3.1). Інституційні зміни та реформи вимагають кооперації мереж ринку, держави і громад. Разом з тим така кооперація не завжди містить усі зазначені моменти, що може призводити до соціальної дезінтеграції. Вирішення проблем може виключати реальну співпрацю, діючи скоріше в інтересах конкретних груп, а не суспільства

у цілому, що провокує конфлікт між учасниками. За таких умов формується негативний соціальний капітал.

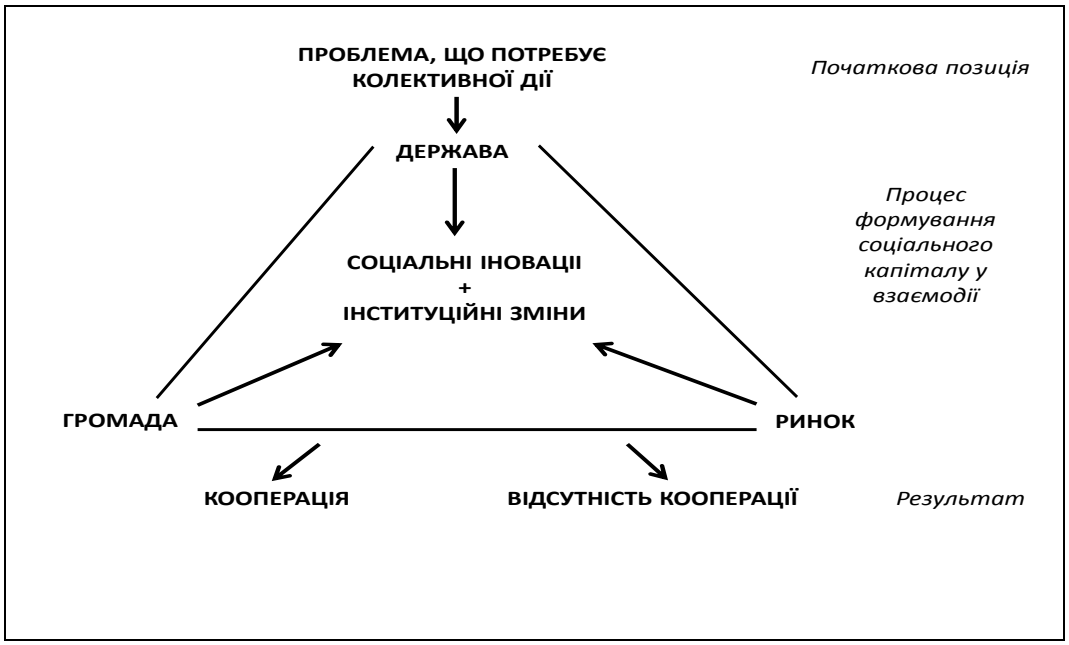


Рис. 5.3.1. Схема формування соціального капіталу у процесі вирішення колективних проблем

Джерело: Murray, C. (2005). Social Capital and Cooperation in Central and Eastern Europe: A Theoretical Perspective. *ICAR Discussion Paper,* 9/2005. Humboldt-University of Berlin.

Кооперація між громадою та державою, державою та ринком, як правило, здійснюється у просторі громадянського суспільства через дію громадських організацій, професійних об'єднань чи політичних партій. Зважаючи, що в українському суспільстві реальна громадська участь та використання ресурсів громадянського суспільства для вирішення проблем характерні для дуже малої частки населення[170], можна припустити, що цей механізм працюватиме на зміцнення соціального капіталу окремих індивідів та груп, проте його дієвість для консолідації суспільства в цілому буде обмеженою. Інша стратегія – зменшення трансакційних витрат реформ через розбудову простору довіри. Це може бути як формування довіри «знизу» – шляхом громадської участі, так і «згори» – шляхом забезпечення підзвітності, прозорості та ефективності державних інститутів адміністративними важелями. Підтримка інституційної довіри матиме значний ефект для оптимізації кооперації всіх трьох сторін: громад, держави та ринку.

Слід зазначити, що питання каузальності зв'язку між соціальним капіталом та підзвітними, прозорими й ефективними інститутами досі є предметом дебатів. Ряд дослідників вважає, що держава через свої інститути, головним чином, центральні і місцеві органи влади може формувати соціальний капітал за допомогою політики і створення належних умов[171]. Інші підкреслюють, що саме наявний ресурс соціального капіталу визначає ефективність інститутів. Окремі дослідники взагалі стверджують, що державні установи можуть тільки знищити соціальний капітал, як це відбувалось у посткомуністичних країнах, проте не можуть створити соціальний капітал, оскільки

[170] Середа Ю.В. Соціальний капітал в Україні та інших країнах Європи: легітимність агрегованого конструкту / Ю.В.Середа // Укр. соціум. – 2013. – № 4 (47). – С. 81–97.

[171] Levi, M. (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work. Politics and Society, 24(1), 45–55; Lowndes, V., Wilson, D. (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies*, 49(4), 629–647.

він існує поза державним простором у межах громадянського суспільства[172]. В будь-якому разі більшість авторів погоджується, що без належних умов на макрорівні, а саме дієвих соціальних та економічних інститутів, зміцнення довіри та формування активних громадян є доволі проблематичним.

Отже, що соціальний капітал є тим ресурсом, котрий акумулюється на початковому етапі для вирішення певної проблеми, а також є результатом успішного її подолання (рис. 5.3.2). Спочатку соціальний капітал дозволяє трансформувати актив зв'язків у колективну дію через участь в організаціях громадянського суспільства для вирішення певних проблем. Така дія створює «громадський ефект» соціального капіталу, що дозволяє, з одного боку, вирішити проблему, а з іншого – забезпечити інституційну ефективність. У разі отримання зворотного зв'язку та вирішення проблеми формується довіра, як до самих інститутів, так й організацій громадянського суспільства, що також відображається у зростанні генералізованої довіри. Власне довіра стає ресурсом, що стимулює подальшу громадську участь як дієвий формальний механізм використання зв'язків. Отже, громадська участь та довіра взаємозалежні.



Рис. 5.3.2. Теоретична модель зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю

Джерело: розроблено автором.

Досвід щодо нерозвиненості структур громадянського суспільства в Україні дозволяє припустити, що зв'язок між громадською участю та інституційною ефективністю буде доволі слабким, а може й взагалі відсутнім. Разом з тим, ефективні інститути самі по собі можуть виробляти довіру– як інституційну, так і генералізовану. Оскільки механізм формування довіри передбачає наявність повторюваних взаємодій з позитивним результатом, можна припустити, що у разі стикання з прозорими та ефективними

[172] Petro, N. N. (2001). Creating Social capital in Russia: The Novgorod Model. *World Development*, 29: 2, 229–244.

інститутами довіра формуватиметься поза простором організацій громадянського суспільства.

З метою перевірки зазначених припущень пропонується емпіричний аналіз бази даних Інституту соціології НАН України 2014 р. Обрані змінні, розподіл частот та середніх надано у табл. 5.3.1. Індикатори соціального капіталу включають членство в громадських організаціях та довіру, а індикатори інституційної ефективності – задоволеність державними інститутами та відчуття позитивних змін в умовах життя. Згідно з підходом Кнека на Кіфера, в аналізі виокремлено громадські організації "за типом Олсона" та "за типом Патнема". Клуби за інтересами, екологічні рухи, громадські організації, творчі спілки, спортивні клуби та товариства, студентські та молодіжні організації є організаціями за типом Патнема, вони менш схильні діяти як "розподільні коаліції" та більшою мірою сприяють зміцненню довіри і поширенню навичок кооперації. Профспілки, професійні об'єднання, релігійні організації та об'єднання фермерів є прикладами організацій за типом Олсона, вони скоріше представляють групи з редистрибутивними цілями. Довіра до інститутів є агрегованою довірою до інститутів державного управління (центральні органи виконавчої влади), інститутів безпеки та охорони прав, економічних та соціально-політичних інститутів. Задоволеність державними інститутами означає задоволеність роботою органів місцевої влади, ЖЕКу та міліції й фактично відображає інституційну ефективність на місцевому рівні. Відчуття позитивних змін в умовах життя – агрегована змінна, що визначає самооцінку змін у різних сферах життя за останній рік: від змін в умовах медичного обслуговування до змін щодо захищеності від свавілля влади. Власне цей індикатор показує, наскільки успішно населення вирішує проблеми. До контрольованих змінних належать стать, вік (10-річні інтервали), рівень освіти (повна вища освіта чи її відсутність), самооцінка матеріального становища (1 – min, 10 – max), тип поселення (село чи місто).

Гіпотетична модель зв'язків, яка перевірялася, наведена на рис. 5.3.3. Моделювання здійснювалося як для України в цілому, так і в регіональному вимірі. Поділ на регіони зроблено таким чином: Захід (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області); Центр (Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області); Південь (Запорізька, Миколаївська, Херсонська, Одеська області); Схід (Дніпропетровська, Харківська області); Донбас (Донецька, Луганська області).

Моделі оцінювалися методом структурних рівнянь (SEM). Якість моделей оцінювалася за інформаційними критеріями (AIC, BIC), критеріями правдоподібності, а також показниками RMSEA, CFI та TLI. Для аналізу було використано статистичне програмне забезпечення «R» (пакет «lavaan»). Пропущені дані за всіма змінними, які аналізуються, було виключено.

Результати моделювання наведені на рис. 5.3.4 та у табл. 5.3.2. Для кожного регіону та країни відібрана модель, яка найкраще відповідає статистичним критеріям якості. На рисунках стрілками позначені тільки статистично значущі зв'язки. Якщо такого зв'язку виявлено не було, стрілка відсутня. Так само у разі контрольних змінних наведені тільки ті фактори, що продемонстрували статистично значущі зв'язки.

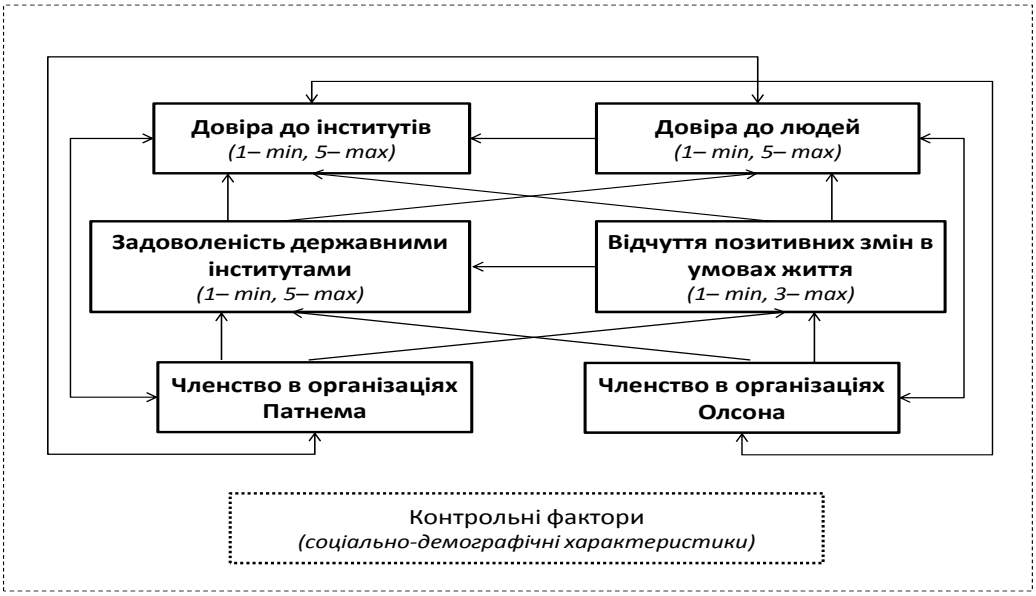


Рис. 5.3.3. Гіпотетична модель зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю у вимірі обраних індикаторів

Джерело: розроблено автором.

Таблиця 5.3.1

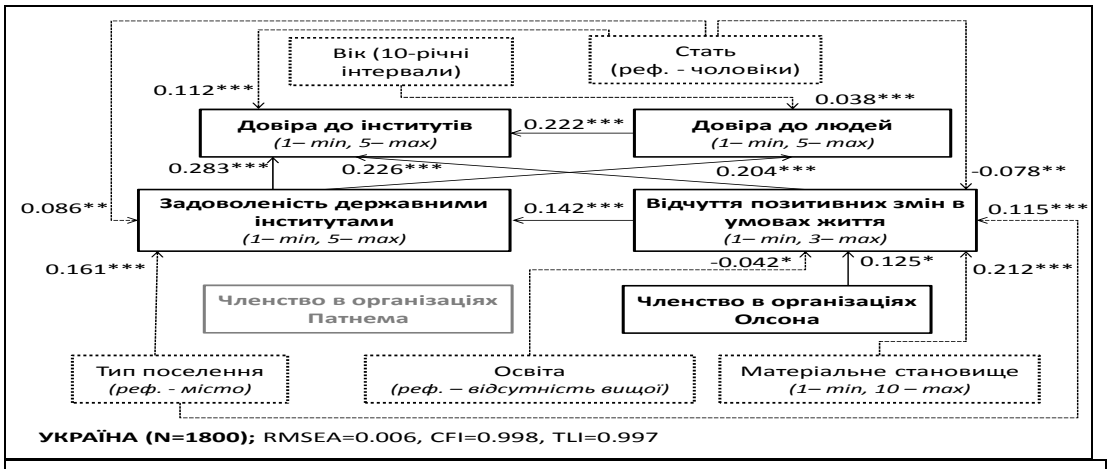
Перелік індикаторів емпіричного моделювання зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю

Індикатор	Запитання	*% або середнє значення (стандартне відхилення)*
СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ		
Членство у громадських організаціях		
Членство в організаціях Олсона (*берутьучасть vs. ні*)	«Членом яких громадських організацій, об'єднань або рухів Ви є?» До об'єднань Олсона віднесені члени профспілок, професійних об'єднань, релігійних організацій та об'єднання фермерів. Індикатор розраховано як бінарну змінну: члени принаймні однієї організацій з наведеного переліку та інші.	**Україна – 6**
		Захід – 13
		Центр+Північ – 5
		Південь – 4
		Схід – 5
		Донбас – 5
Членство в організаціях Патнема (*берутьучасть vs. ні*)	«Членом яких громадських організацій, об'єднань або рухів Ви є?» До об'єднань Патнема віднесені члени клубів за інтересами, екологічних рухів, громадських організацій, фондів чи асоціацій, творчих спілок, спортивних клубів та товариств, студентських та молодіжних організацій. Індикатор розраховано як бінарну змінну: члени принаймні однієї організацій з наведеного переліку та інші.	**Україна – 6**
		Захід – 5
		Центр+Північ – 7
		Південь – 5
		Схід – 7
		Донбас – 5
Довіра		
Довіра до людей (*1 – min, 5 – max*)	«Який рівень Вашої довіри …?» - Сім'ї та родичам - Сусідам - Колегам Шкала Лайкерта (1 – «Зовсім не довіряю, 5 – «Цілком довіряю») Індикатор розраховано як середнє значення довіри до згаданих груп.	**Україна – 3,8 (0,7)**
		Захід – 3,8 (0,7)
		Центр+Північ – 3,8 (0,7)
		Південь – 3,7 (0,6)
		Схід – 3,8 (0,7)
		Донбас – 3,8 (0,7)

Продовження табл. 5.3.1

Довіра до інститутів (*1 – min, 5 – max*)	«Який рівень Вашої довіри …?» - Президентові - Верховній Раді - Уряду - Армії - Міліції - Прокуратурі - Судам - Податковій інспекції - Банкам - Страховим компаніям - Приватним підприємцям - ЗМІ - Церкві - Політичним партіям - Благодійним фондам та громадським організаціям Шкала Лайкерта (1 – «Зовсім не довіряю, 5 – «Цілком довіряю») Індикатор розраховано як середнє значення довіри до згаданих інститутів.	**Україна – 2,3 (0,6)** Захід – 2,5 (0,6) Центр+Північ – 2,3 (0,7) Південь – 2,3 (0,6) Схід – 2,3 (0,6) Донбас – 2,1 (0,6)
ІНСТИТУЦІЙНА ЕФЕКТИВНІСТЬ		
Задоволеність державними інститутами (*1 – min, 3 – max*)	Якою мірою Ви задоволені…? - Роботою органів місцевої влади - Роботою житлово-комунальної служби (ЖЕКів тощо) - Роботою місцевого відділення міліції Шкала: 1 – «Скоріше не задоволений», 2 – «Важко сказати, задоволений чи ні», 3 – «Скоріше задоволений») Індикатор розраховано як середнє значення відповідей на перелічені змінні.	**Україна – 1,7 (0,6)** Захід – 1,9 (0,6) Центр+Північ – 1,7 (0,6) Південь – 1,7 (0,6) Схід – 1,7 (0,6) Донбас – 1,7 (0,6)
Відчуття позитивних змін в умовах життя (*1 – min, 5 – max*)	Як Ви оцінюєте характер змін, які відбулися у Вашому житті за останні 12 місяців у таких сферах? - Матеріальні умови сім'ї - Медичне обслуговування - Умови відпочинку під час відпустки - Умови відпочинку та дозвілля після роботи - Можливість отримання достовірної інформації про те, що діється у країні та світі - Умови виховання дітей - Можливість вільно висловлювати власні погляди - Можливість брати участь у культурному житті - Екологічна ситуація (стан довколишнього середовища) - Захищеність від свавілля влади, посадовців - Гарантії зайнятості, забезпечення роботою - Особиста безпека (на вулиці, в громадських місцях) Шкала Лайкерта (1 – «Значно погіршилися», 5 – «Значно поліпшилися») Індикатор розраховано як середнє значення відповідей на перелічені змінні.	**Україна – 2,5 (0,6)** Захід – 2,8 (0,5) Центр+Північ – 2,5 (0,6) Південь – 2,6 (0,5) Схід – 2,5 (0,5) Донбас – 2,5 (0,6)

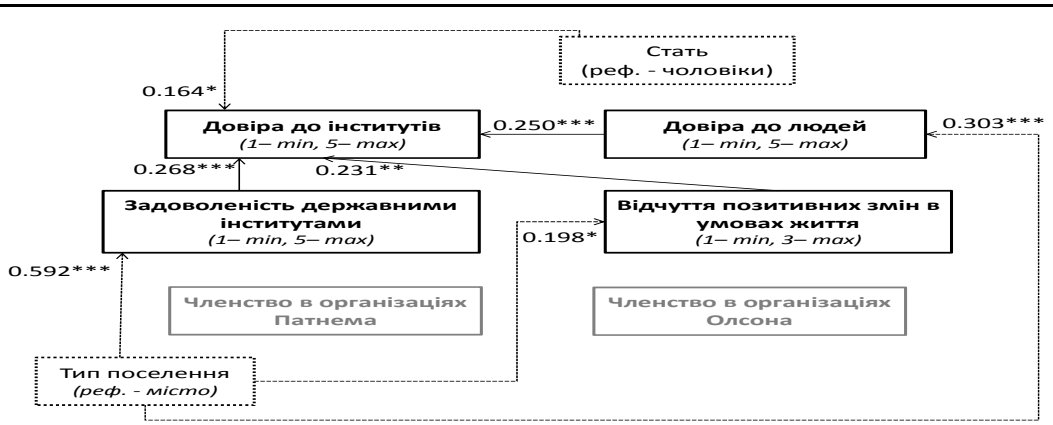
Джерело: розроблено автором.



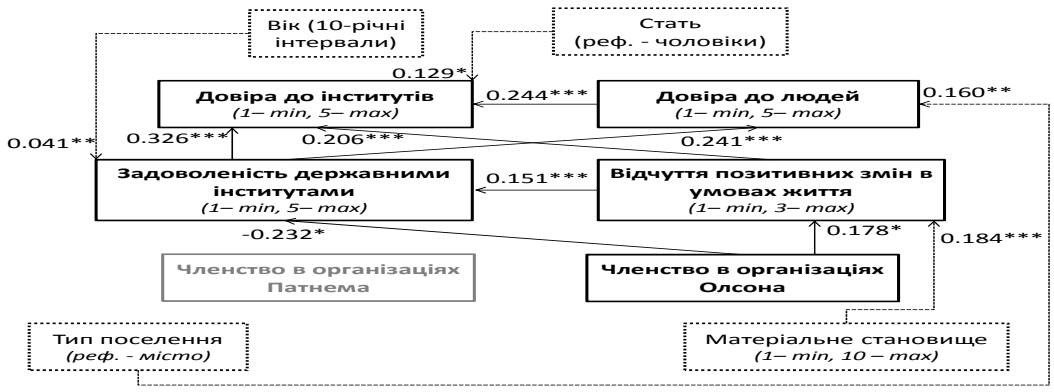
УКРАЇНА (N=1800); RMSEA=0.006, CFI=0.998, TLI=0.997



ЗАХІД (N=345); RMSEA<0.001, CFI=1.00, TLI=1.00



СХІД БЕЗ ДОНБАСУ (N=278); RMSEA=0.020, CFI=0.992, TLI=0.985



ЦЕНТР+ПІВНІЧ (N=625) ; RMSEA=0.038, CFI=0.950, TLI=0.914

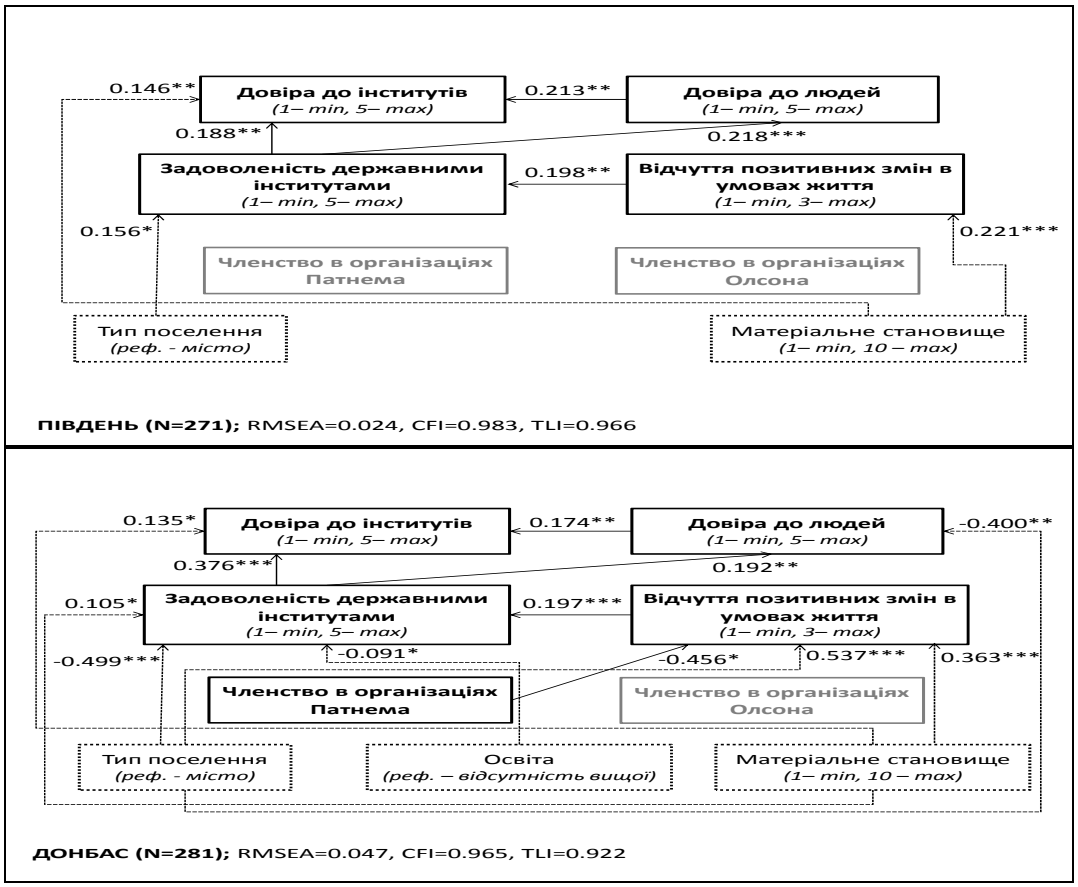


Рис. 5.3.4. Результати емпіричного моделювання зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю (на основі SEM)

На рисунку позначені нестандартизовані регресійні коефіцієнти з коефіцієнтами значущості: * <0.05; ** <0.01; *** <0.001. Стрілки позначають напрям зв'язку між змінними. Прямокутники з чорною рамкою індикатори компоненти соціального капіталу та інституційної ефективності. Прямокутники з пунктирною рамкою – контрольні змінні – соціально-демографічні характеристики, що пов'язані з соціальним капіталом чи інституційною ефективністю. «Реф.» – референтна категорія.

Джерело: Моніторинг ІС НАНУ, 2014 р., розрахунки автора.

Таблиця 5.3.2

Прямі та непрямі ефекти* моделей зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю

(нестандартизовані регресійні коефіцієнти та показники значущості)

Індикатор	Україна	Захід	Центр+ Північ	Південь	Схід без Донбасу	Донбас
Зв'язок з довірою до інститутів						
Задоволеність державними інститутами						
Прямий ефект	0.283	0.283	0.326	0.188	0.268	0.376
Непрямі ефекти	0.045	0.042	0.059	0.046	–	0.033
Загальний ефект	0.328	0.325	0.385	0.234	0.268	0.409
Відчуття позитивних змін в умовах життя						
Прямий ефект	0.226	0.268	0.206	–	0.231	–
Непрямі ефекти	0.047	–	0.058	0.046	–	0.081
Загальний ефект	0.273	0.268	0.264	0.046	0.231	0.081

Продовження табл. 5.3.2

Індикатор	Україна	Захід	Центр+ Північ	Південь	Схід без Донбасу	Донбас
Членство в організаціях Олсона						
Прямий ефект						
Непрямі ефекти	0.034	–	-0.029	–	–	-0.038
Загальний ефект	0.034	–	-0.029	–	–	-0.038
Членство в організаціях Патнема						
Прямий ефект	–	–	–	–	–	–
Непрямі ефекти	–	0.052	–	–	–	-0.037
Загальний ефект	–	0.052	–	–	–	-0.037
Зв'язок з довірою до людей						
Задоволеність державними інститутами						
Прямий ефект	0.204	0.211	0.241	0.218	–	0.192
Непрямі ефекти	–	–	–	–	–	–
Загальний ефект	0.204	0.211	0.241	0.218	–	0.192
Відчуття позитивних змін в умовах життя						
Прямий ефект	–	–	–	–	–	–
Непрямі ефекти	0.029	–	0.036	0.043	–	0.038
Загальний ефект	0.029	–	0.036	0.043	–	0.038
Членство в організаціях Олсона						
Прямий ефект	–	–	–	–	–	–
Непрямі ефекти	–	–	–	–	–	-0.017
Загальний ефект	–	–	–	–	–	-0.017
Членство в організаціях Патнема						
Прямий ефект	–	–	–	–	–	–
Непрямі ефекти	0.004	–	0.006	–	–	–
Загальний ефект	0.004	–	0.006	–	–	–

Прямий ефект означає, що та чи інша складова соціального капіталу має безпосередній зв'язок з рівнем задоволеності соціальними інститутами. Непрямий ефект означає, що є фактори, які змінюють прямий зв'язок, наприклад, посилюють або послаблюють його. Загальний ефект – це сума прямих та непрямих ефектів. Всі коефіцієнти є статистично значущими на рівні p-value ≤0.05.

Джерело: Моніторинг ІС НАНУ 2014 р., розрахунки автора.

Регіональний рівень. В усіх регіонах інституційна ефективність тим чи іншим способом пов'язана з довірою. В усіх регіонах, крім Сходу, задоволеність роботою державних інститутів на місцевому рівні виражається більшим рівнем довіри до інститутів у цілому, а також є джерелом генералізованої довіри. Можна стверджувати, що позитивний досвід комунікації та взаємодії з персоналом державних інститутів у цих регіонах виражається не тільки у зростанні інституційної довіри, а й довіри до людей загалом. На Сході не виявлено прямого зв'язку між задоволеністю інститутами та довірою до людей.

Порівняно з іншими регіонами на Сході та Заході не зафіксовано прямого зв'язку між відчуттям позитивних змін та задоволеністю державними інститутами, хоча у Центрі, Півночі та на Донбасі ці фактори тісно пов'язані. Вочевидь у цих регіонах сприйняття інституційної задоволеності є результатом не стільки об'єктивного чи суб'єктивного досвіду позитивних оцінок умов життя, скільки іншими факторами. Це означає, що і на Сході, і на Заході суб'єктивне покращення ситуації в умовах життя,

безпеці, медичному обслуговуванні не сприймається як робота інститутів, принаймні державних інститутів місцевого рівня.

Доволі неоднозначними є результати щодо громадської участі. На Півдні та Сході ні членство в організаціях Патнема, ні членство в організаціях Олсона не пов'язано зі сприйняттям позитивних змін та рівнем задоволеності роботою інститутів. Також громадська участь у цих регіонах, принаймні у межах членства в громадських організаціях, не має прямих чи непрямих зв'язків з довірою. Отже, у цих регіонах громадська участь не є джерелом інституційної ефективності та формування простору довіри. Такі результати, з одного боку, можуть бути наслідком домінування формального членства, коли участь існує тільки «на папері», проте не формує соціальний капітал через реальні колективні дії для вирішення проблем. Разом з тим на Донбасі, як і Заході, встановлено зв'язок між участю в організаціях Патнема та відчуттям позитивних змін в умовах життя, а відповідно й непрямі зв'язки із задоволеністю інститутами та формуванням довіри. Натомість у Центрально-Північному регіоні такий ефект властивий лише організаціям Олсона. Зважаючи, що членство в організаціях Олсона та Патнема розподілено серед регіонів приблизно однаково, не можна пояснити такі відмінності різною представленістю окремих типів організацій.

Скоріше за все, різні ефекти організацій Олсона та Патнема є наслідками різної дієвості таких організацій у регіонах як інструменту вирішення колективних та індивідуальних проблем.

В усіх регіонах довіра до інститутів формується як «згори» – через інституційну ефективність, так і «знизу» – через загальну довіру до людей. Розрахунок кумулятивних ефектів (прямих та непрямих) показує, що формування довіри шляхом збільшення ефективності інститутів матиме найменшу результативність на Півдні. Посилення прозорості, підзвітності та дієвості інститутів також матиме результатом зростання генералізованої довіри, проте цей механізм може не спрацювати на Сході, де довіра до людей детермінується іншими чинниками.

Вплив соціально-демографічних факторів суттєво варіюється за регіонами. На Заході критичний вплив на механізм зв'язків між громадською участю, довірою та інституційною ефективністю має тільки тип поселення: селяни більшою мірою схильні бути задоволеними державними інститутами на місцевому рівні. На Півдні, Сході та Донбасі зафіксовано подібні результати, проте існують й інші фактори. На Сході та Донбасі тип поселення визначає не тільки задоволеність інститутами, а й рівень сприйняття позитивних змін в умовах життя. Відповідно у цих регіонах серед мешканців сільської місцевості роль інституційної ефективності як джерела довіри є більшою, ніж серед мешканців міст. У Центрально-Північному регіоні тип поселення пов'язаний безпосередньо з довірою до людей: селяни більше довіряють людям, ніж мешканці міст. Отже, у цьому регіоні формування довіри до інститутів через джерело загальної довіри буде більш ефективним у селі.

Матеріальне становище визначає рівень сприйняття позитивних змін у Центрально-Північному регіоні, на Півдні та Донбасі. У цих регіонах суб'єктивне сприйняття змін на краще в умовах життя та відповідно задоволеність державними інститутами і довіра до них суттєво зростають з покращенням матеріального добробуту. У цих регіонах важливою є стратегія розбудови соціального капіталу через покращення економічних умов. Особливо критичне значення матеріального фактора на Донбасі. Суб'єктивна самооцінка матеріального добробуту є тією характеристикою, що безпосередньо детермінує як сприйняття інституційної ефективності, так і довіру.

Вплив освіти на механізм зв'язків між соціальним капіталом та інституційною ефективністю зафіксовано тільки на Донбасі. Більш освічене населення має менший рівень інституційної та генералізованої довіри. За таких умов у цьому регіоні дуже важливо впроваджувати ініціативи щодо зміцнення соціального капіталу через інститут освіти.

Національний рівень. Моделювання на національному рівні підтверджує, що громадські організації Олсона та Патнема відіграють різну роль у вирішенні проблем та розбудові довіри. За результатами тільки члени організацій Олсона у цілому більш позитивно оцінюють наявні зміни в умовах життя порівняно з рештою населення, а серед членів та нечленів організацій Патнема не виявлено зв'язку з відчуттям позитивних змін. Вочевидь на національному рівні членство у професійних об'єднаннях та політичних партіях, що є основними прикладами організацій Олсона, все ж таки більш ефективне у контексті досягнення інтересів у порівнянні з іншими організаціями.

Підтверджується гіпотеза, що ті, хто відчувають позитивні зміни, більшою мірою задоволені державними інститутами. Оскільки дані свідчать, що задоволеність інститутами може бути джерелом зростання довіри до них, громадська участь у межах організацій Олсона має непрямий зв'язок з інституційною довірою, власне через сприйняття інституційної ефективності.

Довіра до інститутів формується як через інституційну ефективність, так і довіру до людей, проте вплив першого фактора значно більший (рис. 5.3.5). Прогнозування за різними сценаріями свідчить, що в разі високої довіри до людей у мережі найближчого оточення, але незадоволеності дією державних інститутів– як на національному, так і регіональному рівні– інституційна довіра буде нижчаза середній рівень.

Коли довіра до людей поєднується із задоволеністю інститутами, рівень інституційної довіри стрімко зростає. Разом із тим варто підкреслити, що внесок інституційної ефективності у формування довіри до інститутів є значно меншим на Півдні проти інших регіонів. Вочевидь у цьому регіоні дезінтеграція громади та державних інститутів є особливо високою.

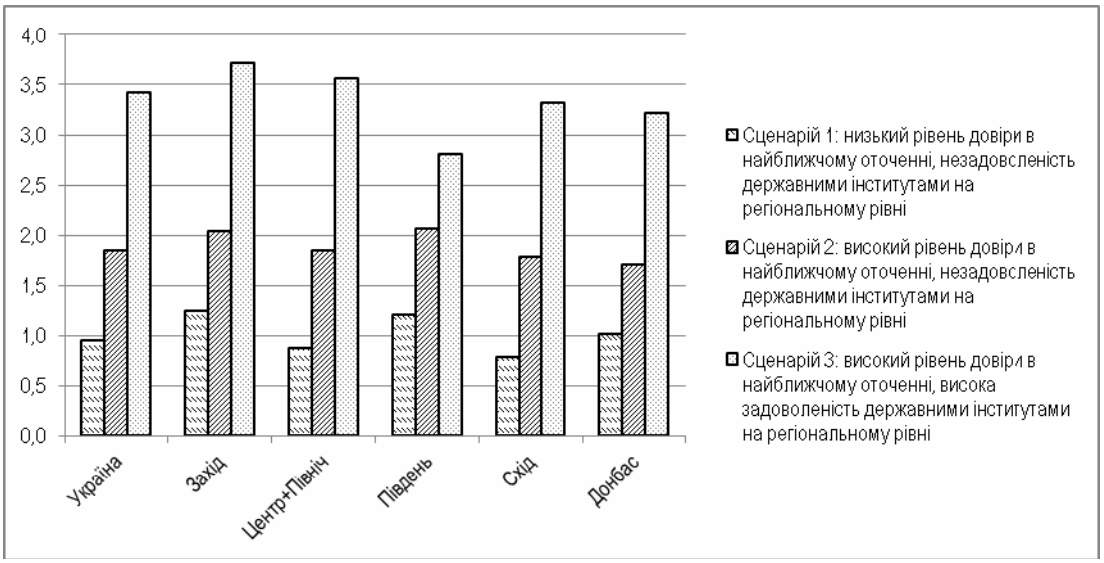


Рис. 5.3.5. Прогнозований рівень інституційної довіри (0-min, 5 – max) залежновід різного рівня довіри у мережі найближчого оточення та інституційної ефективності у регіональному вимірі, *пунктів*
(за результатами попереднього моделювання)

Джерело: Моніторинг ІС НАНУ 2014 р., розрахунки автора.

Висновки

Проведене дослідження спрямовувалося на вивчення тенденцій формування соціального капіталу у регіоні ЦСЄ, зокрема визначення тих стратегій і заходів, що можуть бути корисними для українського суспільства на шляху реформ та модернізації. Механізм, що забезпечує вагому роль соціального капіталу, базується на його здатності трансформувати активи зв'язків у колективну дію, наприклад, через участь в організаціях громадянського суспільства, для вирішення певних проблем; успішна кооперація різних сторін забезпечує ефективність соціальних інститутів та формує довіру.

Встановлено, що Україна та інші країни ЦСЄ подібні у своїх проблемах щодо формування соціального капіталу, проте рівень їх поширеності та загострення в українському суспільстві значно більший. Неформалізація зв'язків, негативний соціальний капітал, виражений у корупції та клієнтизмі, низький рівень інституційної довіри – за становищі порівняно з нашою країною.

Існує припущення, що негативні прояви соціального капіталу у регіоні ЦСЄ частково визначаються комуністичним минулим, а з іншого боку є результатом складнощів трансформаційних процесів. Моделі неформальних зв'язків, успадковані від радянського періоду, досі продовжують впливати на модернізацію українського суспільства, в якому постійна нестача довіри державним інститутам компенсується використанням особистих стосунків. Хоча така мережева економіка захищає людей від «жорсткості» ринку та реформ, вона стимулює зростання негативного соціального капіталу. Якщо формальна система здатна виробляти і поширювати товари і послуги, необхідні для всіх членів суспільства, неформальні рішення будуть менш необхідні і менш поширені.

Враховуючи, що Україна, як і інші країни ЦСЄ, все ще перебуває у стадії трансформацій, зокрема масштабної інституційної реструктуризації, для розвитку соціального капіталу дуже важливо, щоб **неформальні інститути розвивалися паралельно формальним інститутам, забезпечуючи комплементарність**. Якщо цей процес є успішним, трансакційні витрати інституційних змін, виражені негативними наслідками, такими як корупція та ухилення від сплати податків, зменшуватимуть.

Очевидно, що невизначеність щодо національних кордонів, військові дії, численні соціально-економічні ризики, пов'язані з безробіттям та нестабільністю та коливанням курсу валют, зменшують позитивні очікування щодо майбутнього та формують простір недовіри, котрий викликає ризик посилення неформалізації. Результати моделювання свідчать, що наразі громадська участь не є тим ресурсом, який може повною мірою забезпечити полегшення сприйняття реформ та формування простору довіри. Натомість **розбудова довіри «згори», через адміністративне забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державних інститутів на сьогодні є оптимальною короткостроковою стратегією формування соціального капіталу** у країні, де активи громадянського суспільства є відносно низькими. Безперечно, події останнього року свідчать про зростання волонтерства та готовності до громадського контролю, проте механізми реалізації такої участі на державному та регіональному рівні все ще залишаються слабкими. **Довгостроковою стратегією інвестування у соціальний капітал має стати створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, головним чином, у частині поширення механізмів прямої та консенсусної демократії, покращення економічних умов і стандартів життя, розбудові цінностей кооперації, участі й згуртованості через освіту.**

Стратегії виробництва соціального капіталу мають обов'язково враховувати регіональні особливості. Емпірично підтверджено, що формування довіри шляхом збільшення ефективності інститутів матиме найбільшу результативність на Донбасі, а найменшу – на Півдні. На Півдні та Сході членство у громадських організаціях не веде до зростання задоволеністю роботою інститутів та формування довіри. На Заході виробництво соціального капіталу здійснюється головним чином через організації Патнема, а у Центрально-Північному регіоні – через організації Олсона.

Донбас – єдиний регіон, де самооцінка матеріального добробуту є одним із ключових факторів, що визначає як суб'єктивне сприйняття ефективності державних інститутів, так і рівень інституційної й генералізованої довіри. Формування соціального капіталу у цьому регіоні неможливе без покращення економічних умов. Зважаючи, що через воєнні дії та постійне зростання числа біженців економічний розвиток цього регіону проблематичний, можливою стратегією є інвестування в організаційний потенціал бідних, сприяння будівництву "мостів" між громадськими організаціями та незахищеними соціальними групами.

Для політичної стабільності, ефективності уряду, і навіть економічного прогресу критично важливо формувати соціальний капітал у процесі тристоронньої кооперації між державою, громадою та ринком. Для українського суспільства важливо перейняти парадигму ЄС щодо політики соціальної згуртованості. Ця парадигма заснована на виробленні компромісу у відносинах між центральним урядом і регіональними органами влади і надає недержавним суб'єктам вирішальну роль у виробленні політики.

Успішні реформи мають поєднувати як політичну волю, так і зміцнення соціального капіталу, в першу чергу, у вимірі довіри, що стане своєрідними «мастилами» для мінімізації негативних наслідків трансформацій. Для забезпечення формування простору довіри, сприяння становленню активних громадян, посилення ефективності державних інститутів доцільні такі рекомендації:

- визначальне значення має першочергове реформування інститутів із забезпечення верховенства закону – система судочинства, правоохоронні органи та оподаткування;
- усунення перешкод розвитку громадянського суспільства, а саме несприятливого податкового режиму діяльності громадських та благодійних організацій, ліцензування волонтерської діяльності, відсутності соціального замовлення, відсутності правового захисту свободи мирних зібрань, непрозорості фінансування політичних партій;
- створення механізмів для використання ресурсу «потенційної» громадської активності – залучення населення, що є лояльним до громадських ініціатив, проте стоїть осторонь формального членства. У цьому контексті велике значення має розвиток прямої демократії, збільшення соціальної значущості волонтерства та благодійності;
- удосконалення інституційного забезпечення регулювання відносин державно-приватного партнерства та підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів;
- поширення європейських цінностей, обізнаності про свої права, цінностей кооперації та співпраці через систему освіти;
- удосконалення політики публічної інформації у частині забезпечення прозорості та підзвітності як державних, так і приватних агентів.

6

СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНОЇ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

6.1. Європейський досвід реформування державної служби

Повноправне членство нашої держави в Європейському Союзі є прерогативою її стратегічного напряму. Процес євроінтеграції України супроводжується наближенням владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу та актуалізує потребу в дослідженні досвіду кадрових процесів зарубіжних країн.

Запорукою інтеграції українського суспільства у світове співтовариство має бути державна служба, головними принципами якої повинні стати демократизм і законність, а також професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі[173]. Згідно зі ст. 6 Договору про Європейський Союз засадничими принципами Союзу є спільні принципи всіх держав-членів – свобода, демократія, шанування прав людини та свобод, верховенство права[174].

З метою відродження авторитету держави, її спроможності впливати на соціально-економічний розвиток суспільства необхідно вирішити проблему відновлення суспільно-владних зв'язків, насамперед між організаціями громадянського суспільства, структурами виконавчої влади та місцевого самоврядування. В цьому контексті першочерговим постає завдання щодо зближення структурної політики держави, зокрема, щодо соціального захисту населення і зростання його добробуту, з одного боку, та структурної політики в організації та діяльності виконавчої влади – іншого.

Перша проблема пов'язана з визначенням та розробленням єдиної стратегії органів виконавчої влади щодо управління соціально-економічними процесами в суспільстві. Ця стратегія має враховувати динаміку розвитку всіх складових економіки та науково-виробничого потенціалу країни, здійснюватися як цілісна структурна політика держави і відповідати інтересам та цілям усіх верств суспільства.

Структурна політика у сфері діяльності виконавчої влади має повноцінно забезпечувати взаємодію державної влади, економіки й соціальної сфери. При цьому методи такої взаємодії мають бути адекватні часу і сучасному демократичному характеру розвитку суспільства. Серед ключових елементів структурної політики держави можна виділити такі, як:

– економічна політика держави, метою впровадження якої є активне вирішення економічних проблем країни. Основну увагу в ній, з огляду на економічну специфіку країни, має бути приділено створенню перспективного сучасного виробництва шляхом здійснення протекціоністської політики розвитку вітчизняного товаровиробництва (включно з визначенням доцільності та відповідності національній безпеці вітчизняних виробництв, визначенням їх збитковості та проведенням політики реструк-

[173] Закон України Про державну службу від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Станом на 22.05.2008 р. – К. : Голос України, 1994. – С. 9 – 28. – (Бібліотека офіц. видань).
[174] Конституційні акти Європейського Союзу. – Ч. І / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстініан, 2005. – 512 с.

ктуризації), формування фінансових механізмів, ринку, сприяння залученню інвестицій тощо;

– забезпечення умов щодо використання та створення високих сучасних технологій;

– гуманітарна політика, основний наголос в якій робиться на забезпеченні державою реалізації інтересів людини і громадянина.

Друга проблема є комплексною і складається з *формування структур органів виконавчої влади*. Вирішення цієї проблеми залежить від того:

– наскільки чітко визначений і збалансований організаційно-правовий статус відповідного органу в системі органів виконавчої влади;

– чи легітимною є мета створення, завдання та функції органу виконавчої влади;

– наскільки доцільно встановлені повноваження та відповідальність щодо здійснення функцій органом виконавчої влади;

– наскільки ефективний порядок формування структури органу виконавчої влади та процесу прийняття ним державних рішень.

Сучасний стан системи органів виконавчої влади держави можна охарактеризувати як кризовий тому, що інститути держави не виконують належним чином свої функції, стають пасивними, майже не впливають, анавпаки, дестабілізують процес розвитку суспільства. Одним із шляхів виходу з кризового стану може бути розробка альтернативних моделей розвитку системи виконавчої влади.

Основу першої моделі становить трактовка функцій виконавчої влади з позицій притаманних її природі владних, організаційних, розпорядчих повноважень. Органи виконавчої влади здійснюють також державний примус для дотримання закону. Реалізація цих повноважень здійснюється не тільки органами судової гілки влади, а й через застосування адміністративного примусу органами виконавчої влади. Орієнтація на цей тип побудови системи виконавчої влади, як доводить історичний досвід розвитку суспільства, призводить до такого типу державності, коли надмірно розвиваються форми політичного, військового, адміністративного примусу – тобто до тоталітаризму та автократії і, зрештою, до розширення та поглиблення суспільно-владних конфліктів.

Інша модель можливого розвитку системи виконавчої влади держави заснована на методах соціального управління, що враховують негативні наслідки досвіду превалювання примусового адміністрування. За цією моделлю влада переходить до легально-раціонального типу авторитету, заснованому на підпорядкуванні зовні заданим нормам, правилам, процедурам і вірі в їх легітимність (від лат. legitimus — законність). Саме цю модель виконавчої державної влади реалізують країни Європейського Союзу, в тому числі його нові члени з числа країн ЦСЄ.

Водночас сучасна система виконавчої влади держави здійснює владно-вольові повноваження в умовах контролю за її діяльності як самої системи, так і суспільства у цілому. Така підконтрольна адміністративна діяльність означає, що загальнообов’язкові для виконання всіма громадянами законні та підзаконні рішення морально виправдані, економічно обґрунтовані, а керівні виконавчі органи державної влади використовують у роботі максимально достовірну, повну інформацію. Система виконавчої влади в цілому поєднана з системою суспільних структур, її кадровий склад висо-

копрофесійний, а суспільство та його інститути контролюють прийняття рішень, їх виконання, оцінюють ефективність діяльності виконавчої влади.

Історія країни, процеси державотворення, національні традиції та існуюча політична ситуація відбиваються, як правило, на юридичному статусі державних службовців. Як свідчать результати проведеного аналізу, державні службовці різних країн світу мають різний юридичний статус. Виявлені значні відмінності щодо їх прав та обов'язків у сфері державного управління країн – кандидатів та членів ЄС пов'язані як із зовнішніми, так і з внутрішніми чинниками. Одним із таких внутрішніх чинників інтеграції України в Європейське співтовариство є недостатньо ефективний кадровий потенціал державної служби.

У більшості країн – кандидатів у члени ЄС державне управління, зокрема державна кадрова політика, перебуває в процесі змін. Це, насамперед, стосується проблем скасування старої системи з домінуючою політичною партією та пасивними, політично заангажованими державними службовцями і створення державної служби нового взірця – нейтральної, відповідальної та спрямованої на якість виконання[175]. У такому ракурсі проблемою є добір і утримання на державній службі професійних та зацікавлених працівників, які стали ефективним, професійним, компетентним та результативним кадровим потенціалом державної організації. Виникає необхідність вивчення досвіду країн євроінтеграційного процесу та іншого міжнародного досвіду щодо забезпечення органів державної влади необхідними кадрами.

Залучення інтелектуальних, культурних можливостей нації стає важливим для України, інакше вона назавжди може перетворитися на територію, яку інші держави використовуватимуть для поповнення свого дефіциту в природних і людських ресурсах[176]. У контексті запобігання виникненню названих проблем в Україні важливими є досвід та особливості організації державної служби у Франції, адміністративну практику яких досліджувала В. Чмига[177]. Питанням законодавчої бази розвитку систем державної служби та порівняльному аналізу структури й організації державної служби в країнах–кандидатах до вступу в ЄС особливу увагу приділили Д. Боссарт, К. Деммке[178]. С. Серьогіним, О. Антоновою, І. Хожило та іншими вітчизняними науковцями проведено нормативно-правовий аналіз принципів державної служби, оцінку стану морально-етичних настанов сучасних державних службовців в Україні та результатів досліджень європейського досвіду публічного врядування у сфері етики[179]. Н. Рашитова розглянула досвід підготовки та адаптації кадрів державного управління

---

[175] Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.–метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – С.68.

[176] Соколовський С. Інтелектуалізація праці державного службовця як соціальний концепт / С. Соколовський // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Вип. 1 (35). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 253–259.

[177] Чмига В. Основні напрями здійснення реформування держави у Франції / В. Чмига // Сусп. реформи та становлення громад, сусп-ва в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 30 трав. 2001 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – Т. 2. – К., 2001. – С. 322–325.

[178] Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

[179] Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І.І. Хожило [та ін.]; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 272 с.

в таких країнах, як Японія, США, Німеччина та Росія[180]. С. Соколовським проаналізовано сучасний зарубіжний досвід професійного відбору працівників комунікативних професій та розглянуто впровадження оцінювання якості професійної діяльності державного службовця як емоційної компетентності[181]. Однак аналіз наукових публікацій свідчить про те, що під час вивчення сучасного зарубіжного досвіду недостатньо дослідженими є процеси добору кадрів на державну службу. Це обумовлює потребу їх детального вивчення.

На сьогодні чимало країн Європейського Союзу розпочали делегування, децентралізацію та індивідуалізацію функціональних обов'язків у сфері кадрової політики. Такі вдосконалення ґрунтуються на припущенні, що наділення владою та мотивація менеджерів шляхом надання більшої відповідальності та повноважень – це ключовий фактор для поліпшення якості роботи[182].

Забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та інших установ і організацій, розташованих у регіоні, високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, здатними взяти на себе відповідальність і успішно вирішувати назрілі загальнодержавні й регіональні проблеми, є основною метою державної кадрової політики в регіонах[183]. Саме ефективна система добору на державну службу є засадничою умовою ефективності державного управління загалом.

У процесі порівняння систем державної служби в різних країнах можна виокремити дві великі категорії – кар'єрну (закриту) та посадову (відкриту) системи[184]. У кар'єрній системі використовується багатофункціональний підхід під час відбору кандидатів. Посадова система передбачає прийняття працівників на конкретні посади, які потребують конкретних фахових знань. Слід зазначити, що жодна категорія в чистому вигляді не використовується в жодній країні.

Д. Боссарт, К. Деммке вважають, що в усіх країнах Центральної та Східної Європи існує нагальна потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції. Підготовка кандидатів перед прийомом на роботу в кар'єрній системі є необхідною складовою процедури відбору. Вона широко використовується в Греції, Словаччині, Польщі та Франції. Прикладом може слугувати Національна школа державного управління в Польщі, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу. Вона була утворена за моделлю французької Національної школи управління (ЕИА). Проте питання підвищення кваліфікації не в її компетенції.

---

[180] Рашитова Н. Системи добору й підготовки персоналу: закордонний досвід / Наталія Рашитова // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Вип. 4 (34). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 239–242.

[181] Соколовський С. Зарубіжний досвід професійного добору працівників органів публічного адміністрування / Сергій Соколовський // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Вип. 4 (34). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008– С. 243–248.

[182] Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

[183] Олуйко В. М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Олуйко Віталій Миколайович. – К., 2001. – 23 с.

[184] Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.–метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 245 с.

Від якісного складу службовців залежить якість державного управління загалом. Одними із основних нормативних актів, якими регулюється державна кадрова політика Польщі, є Закони «Про цивільну службу», «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади». За наявності вакантних посад в органах державної влади і місцевого самоврядування в Польщі оголошуються конкурси. Оголошення публікуються в «Бюлетені публічної інформації» і дуже часто на комерційних Інтернет-сайтах. Існує єдина сторінка з переліком усіх оголошень про роботу в органах влади – Управління цивільної служби.

Термін подання заяв на конкурс різний в різних установах. Проте він не може бути меншим за 10 днів з дати публікації оголошення в «Бюлетені публічної інформації». Відібраних осіб запрошують на співбесіду, якій передує тест. Відібрані особи стають працівниками державної служби і повинні впродовж року (уже працюючи) пройти так звану підготовчу службу. За бажання через деякий час вони можуть скласти додатковий екзамен, щоб стати чиновниками державної служби і таким чином увійти до складу Державного кадрового резерву. Характерним для Польщі є те, що після конкурсу оголошують прізвища не тільки тих, хто прийнятий на роботу, а й тих, хто не був прийнятий. Це дуже важливо, тому що громадськості відкрита як сама процедура іспиту, так і його результати. Крім того, створюються умови для публічного формування дієвого державного кадрового резерву, який є необхідною умовою ефективного функціонування системи добору кадрів.

В основу цивільної служби покладено принцип відокремлення управління від політики. Відповідно до нього посадові особи поділяються на політиків, яких можна змінити, адміністраторів та службовців публічного сектора. Решта службовців поділена на кілька категорій: адміністраторів, наукових працівників та ін [185].

Добір старших службовців і деяких інших кандидатів у Великій Британії проводить комісія цивільної служби. Є механізмам добору кадрів. Письмовий іспит і співбесіда. Для набору до категорії адміністраторів приймаються заяви від випускників університетів віком від 20 до 28 років. Іспити складаються з письмових відповідей на запитання із загальних предметів, тестів та інтерв'ю. Всі, хто пройшов конкурс, отримують від комісії посвідчення службовця, яке дає право на заміщення відповідної посади. Їм гарантується зайнятість, а передчасні звільнення бувають дуже рідко[186]. Відповідальність за програму встановлення критеріїв оцінювання результатів покладено на Аудиторську комісію, яка створена 1982 р. і є позаструктурною державною організацією, що фінансується Міністерством довкілля[187].

Для України тривалий час залишається актуальним вироблення як професійних, так і особистісних вимог, які будуть своєрідними критеріями під час добору на державну службу та кадрових переміщень. На їхній основі можна було б відбирати, мотивувати державних службовців і, врешті-решт, отримувати якісну професійну діяльність протягом років.

Принципи та правила добору кадрів у системі державної влади Франції дещо відмінні від тих, що існують в інших країнах, де статус державних службовців менше відрізняється від статусу службовців приватного сектора. Для успішного кар'єрного

[185] Карпенко С. Реформування державної служби України в контексті досвіду Великої Британії / С. Карпенко : зб. наук. пр. НАДУ. – Вип. 2. – К., 2006. – С. 40–53.
[186] Там само.
[187] Там само.

зростання державних службовців Франції більшого значення набуває стаж роботи, ніж ділові чи професійні якості особи. Державна служба Франції найбільшу перевагу віддає професійному досвіду своїх кадрів, тож молодим та ініціативним працівникам нічого не залишається, як поступово та ґрунтовно набувати практичного досвіду на державній службі.

У Франції діє складна система відбору державних службовців. Нижчі і вищі посади не підпадають під конкурс, на вищі посади працівників призначають, а на найнижчі персонал набирають за допомогою тестів та іспитів за спеціальністю. Паралельно проводяться три конкурси (у вигляді іспитів, залежно від послужного списку кандидатів на посади): перший – для випускників ВНЗ; другий – для кадрових службовців; третій – для тих, хто вступає до Національної адміністративної школи[188].

Специфіка німецької державної служби полягає в тому, що державні службовці є неоднорідною групою – це три категорії осіб: чиновники, службовці і працівники. Чиновники призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладають трудову угоду, яка може бути розірвана[189]. Основним правовим актом, що регулює правовий статус чиновництва, є «Федеральний закон про чиновників», ухвалений у 1953 р. Згідно з параграфом 7 цього документа державним чиновником може бути особа, яка:

– є громадянином Німеччини (згідно зі ст. 116 Конституції) або є громадянином іншої держави Європейського Союзу (Європейської спільноти);

– дотримується вільних демократичних засад (згідно з Конституцією Німеччини);

– має відповідну освіту для того, щоб працювати на відповідній посаді; володіє необхідними здібностями, які вона набула завдяки життєвому і професійному досвіду на державній службі або поза нею.

Згідно з параграфом 8 цього нормативного документа пошук кандидатів здійснюється через оголошення. Їхній вибір проводиться відповідно до професійної придатності, здібностей і професійної успішності незалежно від статі, походження, раси, національності, стану здоров'я, релігії, світогляду, політичних поглядів, сексуальної ідентифікації. В Україні згідно з чинною Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169 (п. 19) іспит проводиться з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців. Зокрема, передбачається перевірка знання Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу (п. 20). Натомість Постанова не регламентує питання, «хто» і «як саме» перевіряє здібності кандидатів на посаду державних службовців.

Необхідною умовою вступу на державну службу в Німеччині є знання німецької мови. Робочий час німецького держслужбовця не повинен перевищувати 44 години на тиждень, водночас в Україні він становить 40 годин. З огляду на цілі, якими має керуватися державна кадрова політика Німеччини, нормативно закріпленим є добір кадрів на державну службу відповідно до професійної придатності, особистісних здібностей,

[188] Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні.
[189] Там само.

професійних досягнень. Тобто тут ідеться не про що інше, як володіння необхідною компетентністю.

Дослідження сучасних кадрових процесів в Україні неможливе без вивчення зарубіжного досвіду. Такий досвід має як теоретичне, так і практичне значення для запровадження реформованих елементів у державній службі України. Серед перспективних досліджень і подальших розвідок цієї проблеми слід виокремити у конкретні науково-методичні розробки з удосконалення системи незалежного добору кадрів на державну службу, а також у виокремленні конкретних вимог– як професійних, так і особистісних. Ці вимоги слугували б своєрідними критеріями при доборі на державну службу та кадрових переміщеннях працівників, що сприяло б удосконаленню забезпечення органів державної влади України підготовленими кадрами на демократичних засадах верховенства закону та права.

Процедура розроблення дієвої державної кадрової політики має враховувати вплив позитивних і негативних факторів. Так, позитивні фактори в програмній частині державної кадрової політики необхідно підтримувати, посилювати, негативні – стримувати, долати, а щодо ризиків та загроз виробляти заходи готовності, профілактики, попередження, тобто мінімізувати їх вплив. Зручним інструментом для систематизації такої інформації є SWOT-аналіз (табл. 6.1.1).

У цілому SWOT-аналіз генерує ідеї вирішення проблем і допомагає побудувати комплекс стратегічних завдань і заходів державної кадрової політики, пропонуючи оцінити наявні альтернативи, щоб обрати з них найбільш ефективні, якісні та життєздатні, а в перспективі –мінімізувати ризики при реалізації основних напрямів державної кадрової політики.

Таблиця 6.1.1

Аналіз сильних, слабких сторін, загроз та можливостей державної кадрової політики України

Сильні сторони	Слабкі сторони
Наявність розгалуженої нормативно-правової бази у сфері кадрової політики. Достатньо високий формальний освітній і кваліфікаційний рівень робочої сили. Потужний державний адміністративно-управлінський апарат. Започаткування міжнародно-інтеграційної діяльності (Болонський процес). Підвищення доступу до міжнародних Програм сертифікації фахівців (CIIA, CFA, NIMA, CIPA) в Україні. Наявність державних гарантій освіти в нормативно-правовому полі. Розвинена і загальнодоступна мережа навчальних закладів. Зростання рівня охоплення країни освітою. Посилення науково-технологічного співробітництва сфер науки та економіки у рамкових програмах ЄС.	Переважання у кваліфікаційній структурі зайнятості вагомого сегмента з низьким кваліфікаційним рівнем. Невідповідність системи національної освіти потребам інноваційного розвитку. Підвищення вимог до якості робочої сили. Несформованість системи безперервної освіти, традицій самоосвітньої діяльності, навчальної активності дорослого населення. Архаїчна структура зайнятості населення (значна чисельність та надто висока частка зайнятих у низькопродуктивному особистому селянському господарстві). Структура професій та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка у закладах професійної освіти, не відповідає структурі попиту на ринку праці. Низький рівень початкової професійної підготовки. Низький рівень оплати праці у значній більшості зайнятих. Перевищення темпів зростання заробітної плати над темпами зростання продуктивності праці. Висока диференціація заробітної плати і доходів населення. Утримання роботодавцями зайвої робочої сили замість вивільнення на ринок праці, що призводить до зниження мотивації робітників стосовно використання власних конкурентних переваг.

Продовження табл. 6.1.1

Сильні сторони	Слабкі сторони
	Необґрунтоване зростання розмірів соціальних трансфертів, із порушенням співвідношення між доходами працюючого населення та пенсіонерів. Численні порушення законів у трудовій сфері: значна заборгованість із заробітної плати, велика частка тіньової зарплати (відповідно несплата бюджетних внесків тощо), приховане безробіття тощо. Низькі оплата праці та престижність педагогічної роботи. Значні регіональні відмінності в якості освіти. Слабка матеріальна база навчальних закладів, у т. ч. технічних засобів навчання, передусім – комп'ютерних, недостатня готовність персоналу до комп'ютеризації. Низька наукомісткість навчального процесу. Слабка підготовка значної кількості випускників шкіл та ВНЗ, зведення у багатьох випадках значущості диплому/атестату до формально-статусного атрибуту. Недосконалість методик тестування та рейтингування, спірність зиску всеохоплюючої уніфікації наукових ступенів. Слабкість системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів; незацікавленість роботодавців щодо цього.
Загроза	**Можливість**
Недосконалість законодавства в соціально-трудовій сфері, нескоординованість його положень із господарським, міграційним, податковим, фінансово-бюджетним, цивільним законодавством тощо. Значний відплив економічно активного, професійно підготовленого населення за межі України. Зниження трудової активності населення внаслідок низької ціни робочої сили. Вичерпання внутрішніх ресурсів економічного розвитку. Загострення платіжної. кризи, зростання заборгованості із зарплати. Політичний тиск у напрямі прийняття популістських рішень, що підривають подальший економічний розвиток. Формалізація навчання, зведення його до надання мінімального набору знань і умінь, неадекватних потребам розвитку творчих здібностей; низький рівень самовдосконалення й подальшого навчання протягом усього життя. Декваліфікація персоналу, «відплив» кращих педагогів, втрата якості середньої освіти, вітчизняних освітніх традицій. Підготовка дипломованих фахівців без фундаментальних знань, збільшення відставання значного прошарку населення від сучасних вимог ринку праці та соціуму.	Зростання правової культури і рівня кваліфікації інноваційного менеджменту. Можливість збільшення витрат на підготовку фахівців з вищою освітою та поліпшення якості підготовки кваліфікованих кадрів протягом 2015–2020 рр., коли очікується істотне зменшення чисельності молоді віком 17–23 років (яка навчається у ВНЗ). Можливість певного «омолодження» вікового складу населення за рахунок імміграції (за умови належного регулювання обсягів та структури її потоків). Розширення використання наукового та освітнього потенціалів для модернізації економіки. Удосконалення стандартів навчання; підтримка кращих закладів як бази відтворення кваліфікованих кадрів. Інтеграція освіти, науки, виробництва; прогнозування потреб ринку праці. Активізація міжнародної співпраці у сфері оцінювання якості освіти. Удосконалення системи безперервного навчання, стимулювання до участі в цьому роботодавців.

Для забезпечення поступального розвитку України на шляху до держави загального добробуту, успішності запланованих реформ, подолання протиріч у суспільстві, становлення позитивного іміджу країни на міжнародній арені можливі такі (проте не тільки) кроки:

– пошук об'єднавчого підґрунтя та спільного уявлення про історичне минуле української нації, відродження кращих національних традицій та культурної спадщини;

– досягнення консенсусу політичних еліт країни у найгостріших і найактуальніших проблемах суспільного розвитку та реальної їхньої готовності спільно відповідати за долю країни;

– вироблення загальнонаціонального проекту розвитку суспільства з ідеєю, прийнятною і близькою для усіх громадян України, таким чином перспективною для її втілення за участі широкого кола учасників;

– подолання негативних соціальних інтенційавторитаризму та створення ефективної професійної демократичної системи управління;

– розроблення нової регіональної політики як інструменту для подолання регіональних диспропорцій і формування суспільної консолідації;

– визначення й утвердження національних інтересів України в епоху глобалізації та «розмивання» національно-державного суверенітету;

– утвердження цілісної системи консолідації суспільства.

Отже, аналіз досвіду зарубіжних країн із питань гармонізації суспільних взаємин і консолідації суспільства є необхідним і важливим чинником для конструювання національних передумов реформування та їхнього успішного завершення.

6.2. Характер становлення державно-управлінської еліти в Україні

Для аналізу якісного стану процесу становлення державно-управлінської еліти країни в межах науково-дослідного проекту була розроблена спеціальна програма, що складається з трьох дослідницьких блоків:

– перший (компаративістський) блок є сутнісним відповідником програми національного моніторингу «Українське суспільство, 1992–2014» і спрямований на порівняльне дослідження трансформаційних змін у суспільстві й інституті державної служби;

– другий (психодіагностичний) блок, спрямований на діагностику соціально-психологічних властивостей державних службовців, що визначають характер взаємодії влади і суспільства;

– третій (освітньо-професійний) блок, спрямований на вимірювання освітньо-професійного рівня державних службовців та визначення їх освітньо-професійних потреб.

Методологічною основою для реалізації завдань другого блоку дослідження стали архетипні засади державного управління, що розвиваються в контексті аналітичної психології К.-Г. Юнга Українською школою архетипіки[190]. Завдання третього дослідницького блоку вирішувалися в межах тестової традиції і запропонованого американ-

[190] Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : моногр. [Електронний ресурс] / О. В. Суший ; Національна академія державного управління при Президентові України, – К. : Світогляд, 2012. – С. 54–62. – Доступний з : http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Sushiy.pdf

ським соціологом П. Лазарсфельдом латентно-структурного аналізу (ЛСА)[191], зокрема процедури «логічного квадрату». Предметом оцінювання освітньо-професійного рівня державних службовців та визначення їхніх освітньо-професійних потреб стали компетенції та функції державного управління, закладені в освітньо-професійному стандарті (2007) магістра за спеціальністю 8.150103 «Публічне адміністрування» напряму підготовки 1501 «Державне управління».

Опитування держслужбовців проводилося у жовтні–листопаді 2014 р. в Дніпропетровській, Закарпатській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Чернівецькій областях та м. Києві. Всього опитаний 821 держслужбовець або з числа тих, хто перебуває у резерві. Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 2,12 – 3,54%. Метод отримання інформації: анкетування шляхом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи, навчання респондента.

Соціодемографічний склад опитаних державних службовців характеризується переважанням жінок (66,6% проти 55,7% серед усього населення), осіб середнього віку (29,5% віком 30–39 років, тоді як серед загалу – 21,9% цього віку) та осіб з повною вищою освітою (92,2%, серед загального населення таких 21,2%).

Опитування загального населення України проводилося з 2 по 29 липня 2014 р. в 24-х областях України та м. Києві. Всього опитано 1800 респондентів. Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 1,41–2,36%. Метод отримання інформації: індивідуальне інтерв'ю «віч-на-віч» за місцем проживання респондента. Це опитування репрезентує населення країни за статтю, віком та місцем проживання.

Оцінки життя та його умов. Отримані дані (табл. 6.2.1) свідчать про те, що державні службовці дещо частіше повідомляють про самодостатність, ніж загальне населення України. Так, близько третини (31%) держслужбовців, які дали відповідь на запитання «Як Ви вважаєте, від чого здебільшого залежить те, як складається Ваше життя?», обрали варіанти «Більшою мірою від мене, ніж від зовнішніх обставин» та «Здебільшого від мене». Водночас лише кожен четвертий (24,8%) серед загалу обрав одну з цих альтернатив. Відповідно помітно вищою є роль екстернальних (зовнішніх) чинників у житті загального населення країни (44,7% – сума варіантів «Здебільшого від зовнішніх обставин» та «Деякою мірою від мене, але більше від зовнішніх обставин»), ніж у житті держслужбовців (35,4% вказали на важливість зовнішніх обставин).

Таблиця 6.2.1

Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, від чого здебільшого залежить те, як складається Ваше життя?», *%*

Показник	**Опитування державних службовців**, N=819	**Опитування суспільного загалу України,** N=1798
Здебільшого від зовнішніх обставин	10,1	16,5
Деякою мірою від мене, але більше від зовнішніх обставин	25,3	28,2
Однаковою мірою від мене і від зовнішніх обставин	33,6	30,5
Більшою мірою від мене, ніж від зовнішніх обставин	18,8	14,2
Здебільшого від мене	12,2	10,6

[191] Толстова Ю.Н. Измерение в социологии : курс лекций. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 224 с.

Населення загалом та окрема його частина – державні службовці – швидше задоволені життям у своєму населеному пункті, ніж ні (табл. 6.2.2). Опитані державні службовці давали менш категоричні оцінки задоволеності життя, однак співвідношення задоволених («зовсім» + «скоріше» задоволений) та незадоволених («зовсім» + «скоріше» не задоволений) в аналізованих групах фактично однакове.

Таблиця 6.2.2

Розподіл відповідей на запитання: «Якою мірою Ви задоволені життям у Вашому населеному пункті?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України
Незадоволений	27,6	26,1
Задоволений	48,6	47,5
Важко сказати, задоволений чи ні	23,8	26,5

Опитані швидше не задоволені функціонуванням місцевих органів влади, міліції, комунальної служби та благоустроєм будинку, вулиць, парків (табл. 6.2.3). Винятком є задоволеність благоустроєм та санітарним станом подвір'я: позитивні оцінки цього аспекту умов життя переважають над негативними.

Зафіксовані відмінності ступенем задоволення окремими аспектами умов життя в населеному пункті державних службовців та населення в цілому. Зокрема, державні службовці більш задоволені роботою органів місцевої влади (27,8% проти 17,9% серед загалу) та благоустроєм й санітарним станом вулиць, парків, довкілля (30,3% проти 25,1%). Серед усього населення України дещо вища частка задоволених роботою житлово-комунальної служби (15,7% проти 11,8% серед держслужбовців).

Таблиця 6.2.3

Розподіл відповідей на запитання: «Якою мірою Ви як громадянин задоволені…», *%*

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Скоріше, незадоволений	Скоріше, задоволений	Важко сказати	Скоріше, незадоволений	Скоріше, задоволений	Важко сказати
Робота органів місцевої влади	29,6	27,8	42,6	40,0	17,9	42,1
Робота дільничного міліціонера	32,5	7,6	59,9	32,7	14,0	53,3
Робота місцевого відділення міліції	37,1	7,7	55,2	38,6	12,0	49,4
Робота житлово-комунальної служби (ЖЕКів тощо)	49,3	11,8	38,9	45,2	15,7	39,0
Благоустрій та санітарний стан будинку	34,2	32,9	32,9	36,2	34,9	28,8
Благоустрій та санітарний стан подвір'я	28,4	35,9	35,7	34,0	38,7	27,2
Благоустрій та санітарний стан вулиць, парків, довкілля	36,1	30,3	33,6	44,8	25,1	30,0

Відсоток задоволених роботою в цілому значно вищий серед державних службовців, ніж серед загалу (58,5% проти 28,1% серед загалу). Частка не задоволених роботою є приблизно однаковою (16,9% серед держслужбовців, 15,1% – серед загалу). Однак 42% опитаних, які репрезентують населення України, вказали, що не працюють (табл. 6.2.4).

Таблиця 6.2.4

Розподіл відповідей на запитання: «Якою мірою Ви задоволені своєю роботою в цілому?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України
Незадоволений («Зовсім не задоволений» + «Скоріше не задоволений»)	16,9	15,1
Задоволений («Скоріше задоволений» + «Цілком задоволений»)	58,5	28,1
Зараз я не працюю	5,1	42,0

Переважно населення (70,4%) вказує на свою розгубленість перед швидкістю змін, тоді як серед державних службовців менше ніж половина (46,9%) погоджується із твердженням «Все так швидко зараз змінюється, що не розумієш, яким законам слідувати» (табл. 6.2.5).

Державні службовці більш схильні виступати за гендерну рівність на ринку праці, ніж населення в цілому. Так, з твердженням про те, що жінки не повинні займати керівні посади, погоджується кожен десятий опитаний державний службовець (10,6%) та майже кожен п'ятий з числа загального населення України (19,2%).

Таблиця 6.2.5

Розподіл відповідей на запитання: «Люди висловлюють різні думки щодо життя (як свого особистого, так і життя суспільства). Ми зібрали деякі, найбільш поширені висловлювання людей. Відмітьте, будь-ласка, КОЖНУ думку – ЗГОДНІ Ви з нею чи НІ», *%*

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Не згоден	Не знаю	Згоден	Не згоден	Не знаю	Згоден
Все так швидко зараз змінюється, що не розумієш, яким законам слідувати	37,3	15,8	46,9	20,7	9,0	70,4
Жінки не повинні займати керівні посади	74,3	15,1	10,6	68,1	12,7	19,2

Дані опитування загального населення свідчать (табл. 6.2.6), що для останніх найбільш близькими є ціннісні орієнтації, традиції та норми поведінки громадян східнослов'янських країн (про це зазначив кожен п'ятий – 21,6%). Водночас опитані державні службовці відмічають, що їм ближчими є норми поведінки громадян країн Західної Європи (про це повідомили 26,8% держслужбовців).

Таблиця 6.2.6

Розподіл відповідей на запитання: «Скажіть, будь ласка, традиції, цінності та норми поведінки громадян яких країн найбільш близькі Вам?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України
Країн Західної Європи	26,8	14,9
Скоріше, країн Західної Європи, ніж східнослов'янських	15,2	13,2
Важко відповісти	34,2	32,2
Скоріше, східнослов'янських країн, ніж країн Західної Європи	12,7	18,0
Східнослов'янських країн	11,1	21,6

Згідно з отриманими даними, державні службовці є більш самодостатніми, адаптованими до змін, задоволені своєю роботою,ніж загальне населення України. Також відрізняєці группи те, що держслужбовці більш схильні виступати за гендерну рівність на ринку праці та їм ближчими є норми поведінки громадян країн Західної Європи (на противагу суспільному загалу країни, яке схильне орієнтуватися на норми поведінки громадян східнослов'янських країн).

*Сприйняття соціально-політичної ситуації.*Оцінку впливовості провідних соціальних груп українського суспільства дозволяють проілюструвати відповіді державних службовців та населення загалом на запитання: «Як Ви думаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства?» (табл. 6.2.7).

На думку респондентів, найвпливовішою верствою є підприємці та бізнесмени – так вважає 55,5% державних службовців та 36,9% усього населення. Впливовість інших соціальних груп українського суспільства оцінюєтьсяпо-різному. Зокрема, в оцінках держслужбовців наступні місця в рейтингу обіймають робітники (38%), службовці держапарату («чиновники») (37), лідери політичних партій (36,3), інтелігенція (35,2) та селяни (33,6%). Натомість загал опитаних указав на лідерів політичних партій (36%), злочинний світ (35%), службовців держапарату («чиновників») (25), робітників (24) та селян (16%).

Цікаво, що державні службовці значно вище оцінюють свій вплив, ніж населення в цілому (37 проти 25,4%), а вплив злочинного світу – нижче (22,3 проти 34,6%).Працівники міліції, служби безпеки, військові, керівники сільгосппідприємств та пенсіонери займають найнижчі позиції в рейтингу впливості в оцінках опитаних.

Більшість опитаних (58,8% серед державних службовців, 56,1% – серед усього населення) вважає, що в Україні люди можуть вільно висловлювати свої політичні погляди (табл. 6.2.8). Однак значно менше тих, хто зазначає про на необхідність багатопартійної системи (33,7% серед державних службовців, 28,5% – серед загалу), наявність ефективних політиків та партій і рухів, яким можна довірити владу (держслужбовці частіше затруднялись із відповіддю на ці запитання, ніж населення в цілому).

Таблиця 6.2.7

Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви думаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства?», *%*

Показник	Опитування державних службовців*	Опитування суспільного загалу України*
Робітники	38,0	24,1
Селяни	33,6	16,0
Інтелігенція	35,2	15,4
Підприємці, бізнесмени	55,5	36,9
Керівники держпідприємств	22,8	13,1
Службовці держапарату ("чиновники")	37,0	25,4
Пенсіонери	11,6	4,3
Керівники сільгосппідприємств	16,4	5,9
Лідери політичних партій	36,3	35,9
Військові	18,1	10,5
Працівники міліції, служби безпеки	21,8	12,5
Судді та працівники прокуратури	23,3	14,5
Мафія, злочинний світ	22,3	34,6
Інші	2,1	1,8
Ніхто не відіграє	0,9	4,3
Важко відповісти	9,4	12,3

** Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді.*

Таблиця 6.2.8

Дайте відповідь, будь-ласка, на такі запитання (розподіл, *%*)

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Ні	Так	Важко сказати	Ні	Так	Важко сказати
Чи можуть сьогодні в Україні люди вільно висловлювати свої політичні погляди?	17,1	58,8	24,1	25,5	56,1	18,4
Чи є сьогодні в Україні політичні лідери, які могли б ефективно керувати країною?	35,0	23,4	41,7	43,3	26,6	30,1
Чи потрібна, на Вашу думку, Україні багатопартійна система?	32,6	33,7	33,6	41,3	28,5	30,2
Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу?	33,0	22,3	44,7	43,8	21,2	35,0

Лише кожен п'ятий опитаний (20% серед держслужбовців, 19,7% – всього населення) зазначив, що задоволений розвитком демократії в країні (табл. 6.2.9).

Таблиця 6.2.9

Розподіл відповідей на запитання: «Якою мірою Ви задоволені чи не задоволені тим, як розвивається демократія в нашій країні?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України
Не задоволений («Взагалі не задоволений» + «Скоріше, не задоволений»)	51,8	54,2
Задоволений («Скоріше, задоволений» + «Повністю задоволений»)	20,0	19,7
Важко сказати, задоволений чи ні	28,3	26,2

Державні службовці виявили дещо меншу готовність брати участь у захисті своїх прав та інтересів, ніж населення загалом (табл. 6.2.10). Серед можливих заходів і засобів відстоювання своїх прав найчастіше називали «законні мітинги і демонстрації», «участь у передвиборчих кампаніях» та «збирання підписів під колективними петиціями». Насильницькі та незаконні заходи та засоби знаходили більше підтримки серед загального населення, ніж серед опитаних державних службовців. Варто відзначити, що до пікетування державних установ вдалися б 5,8% опитаних державних службовців, та ледь не вдвічі більше (10,2%) загального населення.

Таблиця 6.2.10

Розподіл відповідей на запитання: «У разі, коли порушено Ваші права та інтереси як громадянина, які заходи та засоби відстоювання своїх прав Ви вважаєте за ефективні і припустимі настільки, що Ви ГОТОВІ самі ВЗЯТИ в них УЧАСТЬ?»

Показник	Опитування державних службовців*	Опитування суспільного загалу України*
Участь у передвиборчих кампаніях	17,1	25,0
Збирання підписів під колективними петиціями	21,6	23,6
Законні мітинги і демонстрації	30,8	31,7
Погрожування страйком	2,6	5,5
Бойкот (відмова виконувати рішення адміністрації, органів влади)	7,1	8,8
Несанкціоновані мітинги і демонстрації	2,8	4,6
Незаконні страйки	1,6	2,7
Голодування протесту	1,7	1,9
Пікетування державних установ	5,8	10,2
Захоплення будівель державних установ, блокування шляхів сполучення	1,2	3,1

Продовження табл. 6.2.10

Показник	Опитування державних службовців*	Опитування суспільного загалу України*
Створення незалежних від Президента та уряду збройних формувань	0,9	2,4
Інше	1,9	0,9
Жоден із заходів не здається мені ефективним і припустимим настільки, щоб я брав/ла у них участь	36,4	29,6
Важко відповісти	12,9	18,0

*****Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді*

Опитані державні службовці частіше заявляли про те, що пишаються громадянством України, ніж населення в цілому (77,8% проти 60,7%). В опитаного загалу виникали труднощі з відповіддю та вдвічі частіше тут зазначали, що не пишається громадянством України (табл. 6.2.11).

Таблиця 6.2.11

Розподіл відповідей на запитання: «Якою мірою Ви пишаєтесь чи не пишаєтесь тим, що є громадянином України?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України, N=1601
Не пишаюсь («Зовсім не пишаюсь» + «Скоріше, не пишаюсь»)	5,1	11,1
Пишаюсь («Скоріше, пишаюсь» + «Дуже пишаюсь»)	77,8	60,7
Важко сказати	17,1	28,2

Державні службовці значно вище оцінюють свою роль в житті суспільства, ніж населення в цілому, а роль злочинного світу – нижче. Державні службовці виявили дещо меншу готовність взяти участь у захисті своїх прав та інтересів, ніж населення в цілому, особливо за допомогою насильницьких та незаконних заходів та засобів. Однак вони частіше заявляли про те, що пишаються громадянством України, ніж населення в цілому.

Рівень особистої та інституціональної довіри. Опитані державні службовці демонструють більшу схильність як до довіри, так і до віри в чесність людей, ніж населення України в цілому (табл. 6.2.12).

Таблиця 6.2.12

Розподіл відповідей на запитання: «Люди висловлюють різні думки щодо життя (як свого особистого, так і життя суспільства). Ми зібрали деякі, найбільш поширені висловлювання людей. Відмітьте, будь-ласка, КОЖНУ думку – ЗГОДНІ Ви з нею чи НІ», *%*

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Не згоден	Не знаю	Згоден	Не згоден	Не знаю	Згоден
Більшість людей чесні лише тому, що бояться, що їх викриють на брехні	49,3	26,6	24,1	34,2	18,2	47,6
Нікому не довіряти – найбезпечніше	40,0	23,8	36,3	31,0	14,9	54,2

Рівень міжособистої довіри є досить високим (табл. 6.2.13). Згідно з отриманими даними, переважно держслужбовці (92,1%) та населення в цілому (94,9%) довіряють найближчим людям (сім'ї та родичам), однак менше довіряють співвітчизникам (37,5% та 50,5% відповідно). Слід зазначити, що рівень міжособистої довіри населення вищий, ніж окремо взятої групи держслужбовців, які менше довіряють співвітчизникам та сусідам (однак більше довіряють колегам).

Рівень довіри державним інституціям досить низький, особливо серед загального населення України (табл. 6.2.14). Так, більше ніж половина опитаних, які репрезентують населення, недовіряють фактично усім державним інституціям (за винятком армії та Президента). У державних службовців частіше виникали трудності з відповіддю на запитання про довіру тим чи іншим державним структурам.

Таблиця 6.2.13

Розподіл відповідей на запитання: «Який рівень Вашої довіри …?», *%*

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Не довіряю*	Довіряю**	*ВВ*	Не довіряю *	Довіряю**	*ВВ*
Сім'ї та родичам	2,6	92,1	*5,4*	2,0	94,9	*3,1*
Співвітчизникам	13,2	37,5	*49,3*	12,9	50,5	*36,6*
Сусідам	22,8	36,3	*40,9*	15,7	53,3	*30,9*
Колегам	11,8	59,9	*28,3*	12,1	51,8	*36,1*

*Сума відповідей «Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»
** Сума відповідей «Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»

Таблиця 6.2.14

Розподіл відповідей на запитання: «Який рівень Вашої довіри …?», %

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Не довіряю*	Довіряю**	*ВВ*	Не довіряю *	Довіряю**	*ВВ*
Податковій інспекції	45,4	11,2	43,4	59,3	5,7	35,0
Міліції	53,8	10,7	35,4	67,7	6,5	25,8
Прокуратурі	52,4	10,0	37,6	67,8	4,8	27,5
Судам	55,1	10,1	34,8	69,1	5,3	25,6
Армії	19,6	33,7	46,7	27,6	39,7	32,7
Місцевим органам влади	28,1	28,7	43,1	49,4	18,7	31,8
Президентові	24,8	30,3	44,8	34,8	33,9	31,3
Верховній Раді	49,9	9,9	40,2	65,3	8,6	26,0
Уряду	41,3	15,3	43,4	53,3	17,2	29,5

* Сума відповідей «Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»
** Сума відповідей «Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»

Рівень довіри опитаних іншим соціальним групам і структурам коливається залежно від об'єкта довіри (табл. 6.2.15). Державні службовці найбільше довіряють церкві та духовенству (35%), вченим Національної академії наук України (29) та профспілкам (20,1%). Опитані, які репрезентують населення України, також найбільше довіряють церкві та духовенству (47,5%), вченим Національної академії наук України (35,2), а от треті за довірою – ЗМІ (25,2%).

Таблиця 6.2.15

Розподіл відповідей на запитання: «Який рівень Вашої довіри …?», *%*

Показник	Опитування державних службовців			Опитування суспільного загалу України		
	Не довіряю*	Довіряю**	*ВВ*	Не довіряю*	Довіряю**	*ВВ*
Церкві та духовенству	23,8	35,0	41,3	21,4	47,5	30,9
Астрологам	59,7	8,2	32,2	59,3	11,4	29,3
Засобам масової інформації (телебачення, радіо, газети)	54,2	11,2	34,6	45,4	25,2	29,4
Профспілкам	36,4	20,1	43,5	49,1	12,2	38,7
Політичним партіям	66,0	3,3	30,7	71,9	3,8	24,2
Комуністичній партії	76,1	2,9	21,0	76,5	6,4	17,0
Керівникам державних підприємств	34,3	11,4	54,2	45,9	9,7	44,4
Приватним підприємцям	27,5	17,5	54,9	37,3	16,8	45,9
Банкам	52,3	11,6	36,2	61,1	10,1	28,8
Страховим компаніям	60,8	7,4	31,8	66,0	6,9	27,1
Благодійним фондам, громадським організаціям	41,8	14,5	43,7	46,8	14,8	38,4
Вченим Національної академії наук України	13,4	29,0	57,6	20,2	35,2	44,7

* Сума відповідей «Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»
** Сума відповідей «Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»

На думку опитаних, при розробленні програми розвитку України владі слід, в першу чергу, спиратись на рекомендації вітчизняних вчених –це зазначили 44,7% держслужбовців, і 35,5% загального населення (табл. 6.2.16). Рекомендації представників бізнесу та керівників вважають необхідними 33,4% держслужбовців та 24,1% загального населення. Останніми в списку тих, на чиї рекомендації слід опиратись владі, виявились громадські організації України.

Таблиця 6.2.16

Розподіл відповідей на запитання:
«На Вашу думку, на чиї рекомендації,насамперед,
має спиратися влада при розробці програми розвитку України?», *%*

Показник	Опитування державних службовців*	Опитування суспільного загалу України*
Політиків та державних діячів України	23,0	20,3
Представників бізнесу та керівників підприємств	33,4	24,1
Вітчизняних вчених	44,7	35,5
Закордонних експертів	29,6	24,3
Громадських організацій України	22,8	19,1
Інших	4,1	2,0
Важко сказати	17,7	26,0

**Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати до 2-х варіантів відповіді.*

На думку опитаних, при розробленні програми розвитку України владі слід насамперед спиратись на рекомендації вітчизняних вчених. Останніми в списку тих, на чиї рекомендації слід опиратись владі, виявились громадські організації України.

*Освітньо–професійний рівень.*Державні службовці більше задоволені рівнем своєї освіти, ніж населення в цілому (табл. 6.2.17). Так, 68,1% держслужбовців повідомили про це (незадоволених 19,4%), тоді як серед населення відсоток задоволених менший – 50,3 (26,9% незадоволених).

Результати опитування свідчать про те, що освітньо-професійний рівень опитаних державних службовців відповідає характеру їхньої роботи вдвічі частіше, ніж освітньо-професійний рівень загалу (табл. 6.2.18). Слід зауважити, що 42,1% опитаних, які репрезентують населення, зазначили, що не працюють.

Таблиця 6.2.17

Розподіл відповідей на запитання:
«Чи задоволені Ви рівнем своєї освіти?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України, N=1789
Незадоволений *(«*Повністю незадоволений*» + «*Скоріше, незадоволений*»)*	19,4	26,9
Задоволений *(«*Скоріше, задоволений*» + «*Повністю задоволений*»)*	68,1	50,3
Важко сказати, задоволений чи ні	12,5	22,8

Таблиця 6.2.18

Розподіл відповідей на запитання: «Чи відповідає Ваш освітньо-професійний рівень характеру Вашої теперішньої роботи?», *%*

Показник	Опитування державних службовців	Опитування суспільного загалу України
Так	60,8	28,3
Ні	18,8	22,9
Важко відповісти	16,8	6,8
Зараз не працюю	3,7	42,1

Фактично всі державні службовці уміють (99%) та постійно використовують у своїй роботі комп'ютер (92,2%), тоді як серед загального населення ці показники значно нижчі: 65,3 та 23,9% відповідно (табл. 6.2.19).

Таблиця 6.2.19

Розподіл відповідей на запитання:
«Чи вмієте Ви користуватися комп'ютером?», *%*

Показник	Опитування державних службовців, N=799	Опитування суспільного загалу України
Не вмію і ніколи не користуюсь	1,0	34,7
Вмію працювати на комп'ютері, іноді користуюсь	6,8	40,8
Вмію і постійно використовую в роботі	92,2	23,9
Інше	0,0	0,6

Інтернетом користуються фактично всі державні службовці (99,5%) та трохи більше половини (64,8%) загального населення України (табл. 6.2.20). Більшість загалу користується Інтернетом вдома (55,8%), тоді як державні службовці майже однаковою мірою користуються ним вдома (71,6) та на роботі (76,2%). Мають потребу, але не можуть скористатись Інтернетом 2,9% опитаних державних службовців та 5,6% загального населення.

Більшість державних службовців зазначила, що їхня робота вимагає щоденного використання комп'ютера (90,5%) та Інтернету (65,4%). Інтернет менш затребуваний в роботі державного службовця, ніж комп'ютер (табл. 6.2.21).

Таблиця 6.2.20

Розподіл відповідей на запитання: «Чи користуєтесь Ви Інтернетом?», *%*

Показник	Опитування державних службовців*	Опитування суспільного загалу України*
Не маю потреби і ніколи не користуюсь	0,5	35,2
Маю потребу, але не маю можливостей користуватися	2,9	5,6
Користуюся вдома	71,6	55,8
Користуюся на роботі	76,2	15,7
Користуюся в Інтернет-кафе, комп'ютерному клубі тощо	7,2	2,4

** Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді.*

Таблиця 6.2.21

Розподіл відповідей на запитання: «Чи вимагає Ваша робота постійного використання комп'ютера, Інтернету?», *%*

Показник	Опитування державних службовців
Комп'ютера	N=792
Так, щоденно	90,5
Так, але не щоденно	6,6
Так, але досить рідко	1,8
Практично, ні	1,1
Інтернету	N=722
Так, щоденно	65,4
Так, але не щоденно	26,2
Так, але досить рідко	4,6
Практично, ні	3,9

Державні службовці більш задоволені рівнем своєї освіти, ніж населення в цілому. Освітньо-професійний рівень опитаних державних службовців відповідає характеру їхньої роботи вдвічі частіше, ніж освітньо-професійний рівень загалу.

Фактично всі державні службовці уміють та постійно використовують у своїй роботі комп'ютер та Інтернет, тоді як серед загального населення ці показники значно нижчі.

Загальними рисами становлення державно-управлінської еліти в Україні можна вважати такі:

– державні службовці є більш самодостатніми, ніж суспільний загал України в цілому. В їхньому житті помітно значнішою залишається роль зовнішніх (екстернальних) чинників;

– суспільство в цілому та його державно-управлінський прошарок швидше задоволені життям у своєму населеному пункті, ніж ні. Однак опитані швидше не задоволені функціонуванням місцевих органів влади, міліції, комунальної служби та благоустроєм будинку, вулиць, парків. Винятком є задоволеність благоустроєм та санітарним станом подвір'я: позитивні оцінки цього аспекту умов життя переважають над негативними;

– частка задоволених роботою в цілому значно вища в середовищі державних службовців, аніж серед суспільного загалу (58,5 проти 28,1%). Водночас частка незадоволених роботою є приблизно однаковою (16,9% серед держслужбовців, 15,1% – серед загалу). Проте, 42% опитаних, які репрезентують населення України, вказали, що не працюють;

– більшість громадян у суспільстві (70,4%) указує на свою розгубленість перед швидкістю змін, тоді як серед державних службовців менше, ніж половина (46,9%)

погоджується із твердженням «Все так швидко зараз змінюється, що не розумієш, яким законам слідувати»;

– державні службовці більш схильні виступати за гендерну рівність на ринку праці, ніж населення в цілому. Так, із твердженням про те, що жінки не повинні займати керівні посади, погоджується кожен десятий опитаний державний службовець (10,6%) та майже кожен п'ятий з числа загального населення України (19,2%);

– дані опитувань свідчать, що для суспільного загалу найбільш близькими є ціннісні орієнтації, традиції та норми поведінки громадян східнослов'янських країн (про це зазначив кожен п'ятий – 21,6%). Водночас опитані державні службовці зазначають, що їм ближчі норми поведінки громадян країн Західної Європи (про це повідомили 26,8% держслужбовців);

– на думку респондентів, найвпливовішою верствою суспільства є підприємці та бізнесмени – так вважає 55,5% державних службовців та 36,9% суспільного загалу. Впливовість інших соціальних груп українського суспільства оцінюється по-різному. Разом з тим державні службовці значно вище оцінюють свій вплив у суспільстві, ніж населення в цілому (37 проти 25,4%), а вплив злочинного світу – нижче (22,3 проти 34,6%).Працівники міліції, служби безпеки, військові, керівники сільгосппідприємств та пенсіонери
займають найнижчі позиції в рейтингу впливовості в оцінках опитаних;

– більшість опитаних вважає, що в Україні люди можуть вільно висловлювати свої політичні погляди. Однак лише третина зазначає про необхідність багатопартійної системиі лише кожен п'ятий зазначив, що задоволений розвитком демократії в країні;

– державні службовці виявили дещо меншу готовність взяти участь у захисті своїх прав та інтересів, ніж населення в цілому. Серед можливих заходів та засобів відстоювання своїх прав найчастіше називали «законні мітинги і демонстрації», «участь у передвиборчих кампаніях» та «збирання підписів під колективними петиціями». Насильницькі та незаконні заходи та засоби знаходили більше підтримки серед загального населення, ніж серед опитаних державних службовців;

– опитані державні службовці частіше заявляли про те, що пишаються громадянством України, ніж населення в цілому (77,8 проти 60,7%);

– дані досліджень свідчать про те, що опитані державні службовці демонструють більшу схильність як до довіри, так і до віри в чесність людей, ніж суспільний загал України в цілому. Проте рівень міжособисної довіри в суспільстві вищий, ніж окремо взятої групи держслужбовців, які менше довіряють співвітчизникам та сусідам (але більше довіряють колегам). З іншого боку, рівень довіри державним інституціям державними службовцями є вищим;

– на думку опитаних, при розробленні програми розвитку України владі слід, в першу чергу, спиратись на рекомендації вітчизняних вчених – про це вказали 44,7% держслужбовців, і 35,5% загального населення (див. табл. 3.3);

– рекомендації представників бізнесу та керівників вважають необхідними 33,4% держслужбовців та 24,1% суспільного загалу. Останніми в списку тих, на чиї рекомендації слід спиратися владі, виявились громадські організації України;

– результати опитування свідчать про те, що державні службовці більше задоволені рівнем своєї освіти, ніж суспільний загал; крім цього, освітньо-професійний

рівень опитаних державних службовців відповідає характеру їх роботи вдвічі частіше, ніж освітньо-професійний рівень суспільного загалу;

– фактично всі державні службовці є користувачами (99%) та постійно використовують у своїй роботі комп'ютер (92,2%), тоді як серед суспільного загалу ці показники значно нижчі: 65,3 та 23,9% відповідно;

– Інтернетом також користуються фактично всі державні службовці (99,5%) та дещо більше половини (64,8%) суспільного загалу України. Більшість суспільного загалу користується Інтернетом вдома (55,8%), тоді як державні службовці майже однаковою мірою користуються ним вдома (71,6) і на роботі (76,2%). Мають потребу, але не можуть скористатись Інтернетом лише 2,9% опитаних державних службовців та 5,6% суспільного загалу.

6.3. Аналіз стану професійних компетенцій, психосоціальних властивостей та ставлення до політичної модернізації українського чиновництва

Як зазначалося у параграфі 6.2, програма і методологія аналізу професійних компетенцій, психосоціальних властивостей та ставлення до політичної модернізації українського чиновництва розроблені з огляду на можливість проведення надалі моніторингового дослідження державної служби України.

У межах представленої роботи відбулася апробація програми, в контексті якої здійснено пілотне опитування представників державно-управлінської еліти України та аналіз отриманих результатів, в тому числі оцінка професійних якостей державних службовців та визначення їх освітніх потреб, що є надзвичайно важливим для підготовки та подальшого підвищення кваліфікації державних службовців.

Стан готовності державних службовців до реалізації функцій публічного управління. Загальні результати готовності держслужбовців до здійснення покладених на них повноважень представлено у табл. 6.3.1–6.3.4 та на рис. 6.3.1, 6.3.2. З них цілком очевидно, що рівень некомпетентності державних службовців сягає на сьогодні значення понад 80%, водночас як рівень готовності до здійснення ними «продуктивної дії» не перевищує 4,7%. Значною мірою цей показник доповнюється спроможністю чиновництва до реалізації своїх повноважень в режимі «негарантованої» дії (14%), тобто такої дії, яка ще становиться і залежно від умов здійснення не є в цілому гарантованою.

Серед найрозвиненіших в системі державної служби виявляється характерна й для радянської доби адміністративна функція (18,7%), а найслабкішою за розвитком – мотиваційна функція публічного адміністрування (12,6%), яка в нових суспільних умовах органічно пов'язана з «демократією участі» та заохоченням громадян до співпраці з владою. Цим своїм результатом державна служба України впевнено відтворює формальну командно-адміністративну практику державного управління, але слабко відбиває гуманістичний зміст діяльності за нових умов суспільного розвитку.

Довідково можна зазначити, що здійснене 1987 р. на замовлення управління кадрів КДБ СРСР аналогічне (за 4-компонентною структурою: комунікативна, гностична, планувальна, організаційна функції) дослідження рівня сформованості управлінських функцій у керівників нижньої та середньої ланок спецслужби виявив доволі високий рівень готовності керівників до здійснення ними комунікативної функції, який (залежно від рівня керівної ланки) коливався від 53,7% (у керівників нижньої ланки) до 67,9% (у керівників середньої ланки управління). Цей результат певною мірою віддзеркалював

як виробничу специфіку досліджуваного органу влади, так і особливості радянської системи державного управління, провідні засади якої визначала державна ідеологія. Водночас суттєво низькою виявилася готовність керівників відомства до здійснення гностичної (24,1–26,9%), планувальної (16,7–36,2%) та організаційної (14,8–37,2%) функцій державного управління[192].

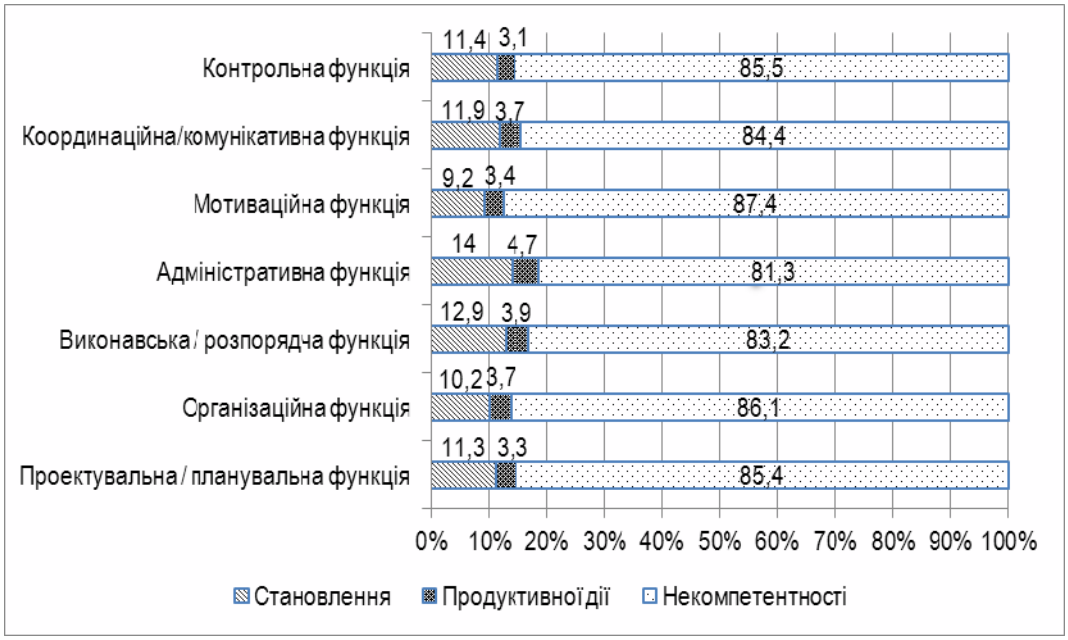


Рис. 6.3.1. Рівень компетентнісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування (за дослідницькою структурою, 2014), *%*

Джерело: розроблено автором.

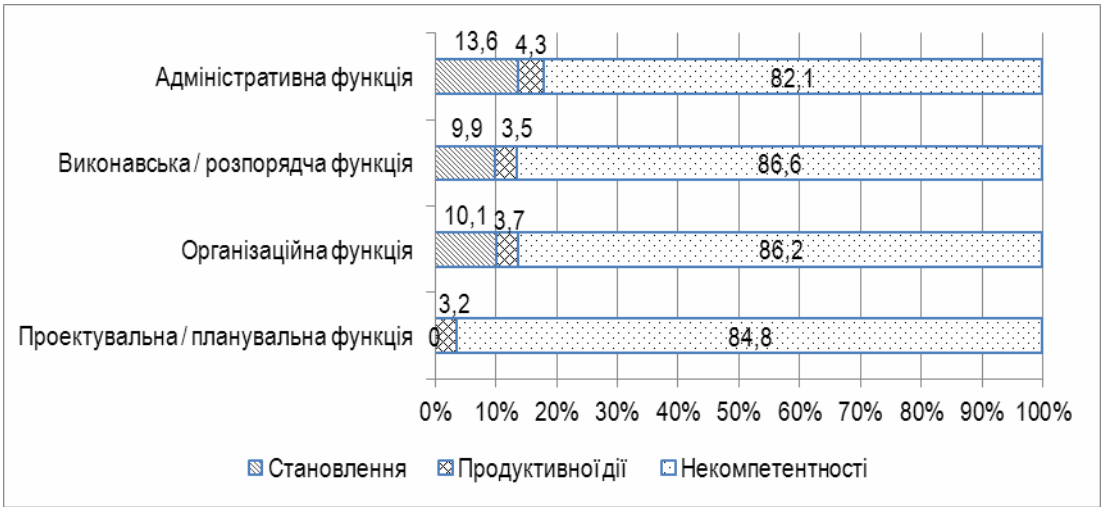


Рис. 6.3.2. Рівень компетентнісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування (за освітнім стандартом публічного адміністрування, 2007), *%*

Джерело: розроблено автором.

Є підстави очікувати, що оновлена в нових суспільних умовах і модернізована під час суспільної трансформації система державного управління потребуватиме в пріоритеті здійснення адміністративної функції державного управління. І в цьому контексті

[192] Формирование общедидактических умений у руководителей органов и войск КГБ СССР: автореферат … канд. пед. наук : спец. 20.03.08. – М., 1990. – С. 183.

особливого смислу набуватиме думка американського політолога А. Пшеворського: «Демократія є визначеністю процедур за невизначеності результату»[193].

Певним віддзеркаленням цієї думки стає отриманий результат щодо рівня сформованості окремих компетенцій, які змістовно становлять адміністративну функцію публічного адміністрування (табл. 6.3.1 і 6.3.2). Саме ця функція та її компетенції за рівнем сформованості у державних службовців є сьогодні найвищими. Зокрема, рівень сформованості цих компетентностей коливається в діапазоні від 9,9% (для компетенції «прийняття управлінських рішень») до 36,6% (для компетенції «вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об'єкт чи умови управління»).

Таблиця 6.3.1

Рівень сформованості компетенцій публічного адміністрування у державнихслужбовців України

Назва компетенції	Код віднесення компетенцій до відповідних функцій публічного адміністрування		Рівень сформованості компетенцій публічного адміністрування *(% до загальної кількості опитаних – 821 респондент)*		
	За дослідн. структурою	За освітнім стандартом	Становлення	Продуктивної дії	Некомпетентності
1	2	3	4	5	6
Адміністрування процесу демократичного врядування (на відповідному рівні управління)	4	4	14,3	2,9	82,8
Визначення напрямів розвитку об'єктів публічного адміністрування	1	1	12,8	2,4	84,8
Визначення показників економічного та соціального розвитку об'єктів (відповідного рівня управління)	3	3	16,3	4,9	78,8
Залучення до участі представників цільових груп або спільнот для вирішення актуальних, суспільнозначущих проблем	6	4	12,4	3,8	83,8
Вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об'єкт чи умови управління	4	4	22,8	13,8	63,4
Надання державних (управлінських) послуг	5	3	10,8	2,8	86,4
Застосування технологій аналізу, оцінювання та прийняття стратегічних рішень	4	4	11,2	3,2	85,6
Застосування технологій розвитку громадянського суспільства на різних рівнях демократичного врядування	6	4	13,5	3,9	82,6
Використання технологій ділового спілкування, проведення дискусій тощо	6	4	11,4	4,3	84,3
Впровадження процедур електронного врядування	2	2	10,6	4,8	84,6
Забезпечення ефективного управління (на своєму рівні)	5	4	8,0	2,7	89,3
Застосування нових підходів до надання державної допомоги розвитку об'єктів управління	3	3	11,7	3,9	84,4
Здійснення експертизи, оцінки очікуваних результатів та непередбачених наслідків реалізації демократичного врядування	1	4	14,1	3,0	82,9
Консультування громадян, представників органів влади з питань впровадження демократичного врядування	6	3	11,0	2,6	86,4
Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану розвитку територій	7	4	12,1	3,3	84,6

[193] Цит. за: Афонін Е. А., Радченко О. В. Чи хочуть українці демократії? [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, О. В. Радченко // Дзеркало тижня. – 2009. – 29 травня. – Доступний з : http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/chi_hochut_ukrayintsi_demokratiyi.html

Продовження табл. 6.3.1.

1	2	3	4	5	6
Організація виконання завдань публічного адміністрування	2	2	11,2	3,5	85,3
Організація раціональної праці підлеглих працівників	2	2	9,0	3,4	87,6
Підготовка законопроектів та інших нормативно-правових актів	1	1	11,6	3,8	84,6
Підготовка інформаційно-аналітичної документації	3	3	12,3	4,5	83,2
Підготовка потрібної для прийняття управлінського рішення інформації	3	3	11,4	2,4	86,2
Прийняття управлінських рішень	4	4	7,6	2,3	90,1
Планування заходів щодо європейської інтеграції України	1	1	9,6	3,4	87,0
Здійснення поточного моніторингу реалізації демократичного врядування, надання послуг населенню, проведення досліджень щодо ефективності політики	7	3	10,6	2,8	86,6
Прогнозування наслідків реалізації програм економічного та соціального розвитку	1	1	11,4	3,3	85,3
Реалізація заходів європейської інтеграції України	2	2	10,2	4,0	85,8
Реалізація процедур демократичного врядування на відповідному рівні управління	2	2	10,2	2,8	87
Репрезентування органів публічного адміністрування в засобах інформації, різних інституціях громадянського суспільства	6	3	11,2	4,0	84,8
Розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку на відповідному рівні управління	1	1	9,4	3,2	87,4
Стимулювання підприємницької ініціативи	5	4	8,8	4,1	87,1
Заохочення людей, спільнот, організацій до активної співпраці з владою	5	2	9,3	3,8	86,9

Джерело: розроблено автором.

Таблиця 6.3.2

Рівень компетентнісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування

Назва функції	**Рівень компетентнісної готовності державних службовців до реалізації функцій публічного адміністрування,** *% до загальної кількості опитаних – 821 респондент*		
	Становлення	**Продуктивної дії**	**Некомпетентності**
За дослідницькою структурою (2014)			
Проектувальна / планувальна функція	11,3	3,3	85,4
Організаційна функція	10,2	3,7	86,1
Виконавська / розпорядча функція	12,9	3,9	83,2
Адміністративна функція	14,0	4,7	81,3
Мотиваційна функція	9,2	3,4	87,4
Координаційна/комунікативна функція	11,9	3,7	84,4
Контрольна функція	11,4	3,1	85,5
За освітнім стандартом публічного адміністрування (2007)			
Проектувальна / планувальна функція	12.0	3,2	84,8
Організаційна функція	10,1	3,7	86,2
Виконавська / розпорядча функція	9,9	3,5	86,6
Адміністративна функція	13,6	4,3	82,1

Джерело: розроблено автором.

Характеризуючи особливості становлення державно-управлінської еліти в України, не можна обійти аналізом відмінності переходу до демократичного державного правління

України і країн ЦСЄ. Так, у польському та угорському переходах домінували переговори; східнонімецькі, чехословацькі та болгарські переходи характеризувалися масовими мобілізаціями без насилля, тоді як переворот у Румунії був викликаний повстаннями, що супроводжувалися насильством, зіткненнями та вуличними сутичками[194].

Україна (відповідно до своєї природної соціокультурної специфіки, що її визначає «код національної культури»[195]), схоже, втілює на своєму шляху до демократичного управління всі вже зазначені варіанти переходів та можливі компроміси своєї давньої та нової радянської історії. Серед особливостей становлення політичної еліти та інституту державної служби в Україні, зокрема на початку української незалежності, можна віднести, по-перше, перелицювання колишньої радянської, партійної та комсомольської номенклатури в еліту «демократичну», яке колишній директор інституту соціології Угорської академії наук П. Тамаш назвав «купленою легітимністю». По-друге, –висування на керівні посади колишніх партійних керівників середньої та нижчої ланки при їхньому лояльному ставленні до колишніх перших осіб областей, міст, районів. По-третє,– витіснення з органів управління представників гуманітарної інтелігенції, працівників вищої школи і заміна їх здебільшого спеціалістами сільського господарства та інженерно-технічними працівниками. По-четверте,–зростання чисельності та поповнення еліти і номенклатури здебільшого за рахунок господарських керівників. По-п'яте, –збільшення чисельності та впливу у складі номенклатури вихідців із сільської місцевості. Так, за даними центру А. Разумкова, 87% української політичної еліти – це вихідці з сільської місцевості[196].

Новий етап українського суспільного проекту реформ, що розвивається на тлі таких знакових національних подій, як *помаранчева революція* та *революція гідності* набуває якісно нових – людських ознак. Нова психологія людини, що розвинулася і виявилась у політичній культурі*помаранчевої революції,* віднині стає орієнтиром і джерелом незворотності модернізаційного процесу України на її шляху до ЄС.

У більш широкому суспільно-реформаторському контексті можна стверджувати, що саме соціально-психологічний фактор віднині ніби у фокусі зосереджує і віддзеркалює всі складнощі й перипетії сучасних суспільних, в тому числі й державно-управлінських змін. Так, академік РАН А. Брушлінський, підкреслюючи головний висновок, що його робить на основі аналізу повоєнної західноєвропейської історії відомий французький мислитель Серж Московічі, зазначає: «1) психічне і соціальне

---

[194] Биро-Золтан С. Восточноевропейские элиты и переход к демократии // На путях политической трансформации: политические партии и политические элиты постсоветского периода : сб. науч. работ. – М., 1997. – 250 с.

[195] Ідеться про результат, встановлений (1992) у контексті військово-соціальних досліджень Інституту соціології НАН України (див.: Е. А. Афонін Становлення Збройних сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми / НАН України. Ін-т соціології : відп. ред. Л. В. Сохань, Л. Ф. Бурлачук. – К. : Інтерграфік, 1994. – 304 с.). А саме: про код української культури, що дорівнює значенню 62:38 («золотий переріз») і віддзеркалює особливості Української суспільної історії. Він визначає також специфіку становлення та розвитку суспільних інститутів, процесу розподілу суспільної праці, внутрішньої та зовнішньої політики країни тощо. Саме цим («історичним корінням») тільки й можна, на нашу думку, пояснити: компромісний характер вирішення в Україні т. з. конституційної кризи (1995–1996), толерантну поведінку українського суспільства під час «помаранчевої революції» (2004) і Революції гідності (2013–2014). Визначальною мірою, схоже, цей результат позначається й на процесі становлення державно-політичної еліти в Україні.

[196] Украина в XXI веке: вызовы для политической элиты // Зеркало недели. –2003. – № 44.

неподільні, 2) психічне (вірування, пристрасті тощо) частіше, ніж це прийнято вважати, лежить в основі соціального (суспільних структур, продуктів, інституцій тощо) і тому 3) психологія становить підвалини соціології»[197].

Іншими словами, успіх нинішніх суспільно-модернізаційних і державно-управлінських реформ лежить врешті-решт у площині відносин між матеріальним та ідеальним, внутрішнім та зовнішнім, соціальним та психічним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення, зосереджені, головним чином, у соціальних (соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-культурних тощо) та психологічних (соціально-психологічних та психосоціокультурних) відмінностях, що їх несуть в собі державно-управлінська еліта й українське суспільства[198].

За методологією дослідження[199] показники ідентичності розраховувалися на основі психосоціальних властивостей, виміряних нами на основі розробленого (2000–2002) рр. на кафедрі клінічної та медичної психології Київського університету імені Тараса Шевченка особистісного опитувальника БАД (Бурлачук–Афонін–Донченко). Авторами розроблено два варіанти методики: повний – для психологічних досліджень (56 запитань) і експрес-варіант (18 запитань) – для масових опитувань. Методика дозволяє вимірювати за шістьма бінарними шкалами-опозиціями соціально-поведінкові (психосоціальні) характеристики, котрі являють собою своєрідний історичний результат того, що не раз повторювалося в поведінці як однієї людини, так і в долі цілого народу.

Згідно з отриманими в досліджені даними (табл. 6.3.3) державні службовці та український суспільний загал усталено просуваються в напрямі нарощування своєї самодостатності. Найвиразніше її характеризують процеси змін, що відбуваються в природі ідентичності.

Так, станом на кінець 2014 р. сукупний показник самодостатності чиновників становить 34,3%, тоді як в суспільстві він значно вищий – 44,9%. Водночас із двох можливих інваріантних форм-модусів (соціальної та соцієтальної) ідентичностей доволі впевнено стверджує себе і в середовищі державних службовців, і в суспільному загалі нова – соцієтальна природа ідентичності[200], яка станом на 2014 р. становить

---

[197] Див.: Московичи С. Машина, творящая богов / пер. з фр. – М. : «Центр психології та психотерапії», 1998. – С. 6-7.

[198] Більш детально про це див.: Афонін Е. А. Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні [Електронний ресурс] / Афонін Е. А., Суший О. В., Усаченко Л. М. // Український соціум. – 2011. – № 4. – С. 7–30. – Доступний з : http://www.ukr-socium.org.ua/stok/Aktual/Afonin_4_2011.pdf

[199] Суший Е. В. Архетипика как новое научное направление междисциплинарных исследований проблем государственного управления / Е.В. Суший, Э.А. Афонин // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации : матер. 9-й междунар. науч. конф. (25–27 мая 2011 г.). – Ч. 3. — М. : Изд-во Московского ун-та, 2011. — С. 111–122.

[200] У дослідженні виділяються два модуси ідентичностей (ідентифікаційних практик), що віддзеркалюють самосвідомість людини: «соціальна ідентичність» як механізм ототожнення себе з зовнішніми групами чи класами і «соцієтальна ідентичність» як механізм ототожнення себе з самим собою у контексті особистої цілісності й неперервності власного розвитку. Детальніше про це див.: Афонін Е. А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова ; Нац. ак. держ. управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – С. 265–289. – Доступний з : http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Konzept_zasadi.pdf

відповідно: в державно-управлінській еліті – 19,3%, в суспільному загалі – 24,3%,тоді як традиційна – соціальна природа ідентичності становить відповідно 15,0 і 20,6%.

Таблиця 6.3.3

Динаміка процесів ідентифікації в українському суспільстві та в середовищі державних службовців України (2002–2014 рр.)

Стан сформованості якості	**Україна, N=1771 10.2002**	**Україна, N=2029 01.2006**	**Україна, N=2275 12.2006**	**Україна, N=2109 12.2007**	**Україна, N=2099 12.2008**	**Україна, N=10424 12.2009**	**Україна, N=2106 12.2010**	**Україна, N=2106 11.2011**	**Україна, N=2004 12.2012**	**Україна, N=2099 03.2014**	**Україна, N=2102 12.2014**	**Голови РДА, N=439**	**Держ. служ., N=623**	**Держ. служ., N=823**
Сучасний модус (соцієтальної) ідентичності	21,3	23,1	24,4	25,0	24,7	20,6	25,4	25,3	26,3	24,12	24,3	37,1	28,1	19,3
Традиційний модус (соціальної) ідентичності	12,4	19,7	20,3	22,4	22,8	15,8	19,9	18,3	19,7	20,17	20,6	23,3	22,8	15,0
СУКУПНИЙ ПОКАЗНИК ідентичності	33,7	42,8	44,7	47,4	47,5	36,4	45,3	43,6	46,0	44,29	44,9	60,4	50,9	34,3
НЕСФОРМОВАНА Ідентичність	66,3	57,2	55,3	52,6	52,5	63,6	54,7	56,4	54,0	55,71	55,1	39,6	49,1	65,7

Джерело: розроблено автором.

Зазначені вищепоказники ідентичності державних службовців і суспільного загалу розраховувалися на основі їх психосоціальних властивостей. Як засвідчує аналіз результатів, представлених в табл. 6.3.4, значною мірою ці результати забезпечені високим рівнем сформованості у держслужбовців такої психосоціальної властивості, як «раціональність», яка забезпечує їх готовність до прийняття раціональних рішень, тобто рішень, здійснених на основі розумного розрахунку (64,9% – 2005р.; 37,8% – 2014р.). Цей же показник для суспільного загалу становив (26,4% – 2002р. ; 28,0% – 2004р.). Водночас рівень ірраціональної основи для прийняття рішень становив відповідно: для еліти – (0,7% – 2005 р. ; 6,8% – 2014 р.), для суспільного загалу – (12,2% – 2002р.; 10,7% – 2014р.).

Ще більшим виявився рівень готовності еліти до реформ, що його уособлює такий показник, як інтенціональність (78,8% – 2005 р.; 51,8% – 2014 р.). Для суспільного загалу цей показник становив (17,4 – 2002 р.; 44,4% – 2014 р.). Водночас психологічна налаштованість на збереження та відтворення цілісності новоутворень виявилася: в еліті – (2,1% – 2005 р. ; 6,0% – 2014 р.), в суспільному загалі – (12,1% – 2002 р. ; 10,9% – 2014 р.).

Разом із тим починаючи від 2006 р., самосвідомість людей позначається зворотними тенденціями, що, на нашу думку, стали наслідком нереалізованих суспільних очікувань. Знову стрімко почали набирати сили, характерні для екстраверсії орієнтації психіки на зовнішню – «соціально-матеріальну» – сутність речей. Це провокує, зокрема, в елітному владно-управлінському прошарку, ставлення до людини як до «виробничої сили», а суспільний загал схиляє до «соціально-класових» стереотипів і ставлення до влади як до класу представників великого капіталу (відповідно 29,7, 35,8%)

замість притаманної сучасному демократичному суспільству поваги до людської гідності (14,8, 18,6%).

Таблиця 6.3.4

Динаміка психосоціальних змін в українському суспільстві та в середовищі державних службовців України, 2002–2014 рр.

Психосоціальна властивість	Україна N=1771 10.2002	Україна N=2029 01.2006	Україна N=2275 12.2006	Україна N=2109 12.2007	Україна N=2099 12.2008	Україна N=10424 12.2009	Україна N=2106 12.2010	Україна N=2106 11.2011	Україна N=2004 12.2012	Україна N=2099 03.2014	Україна N=2102 12.2014	Голови РДА N=439 04-05.2005	Держ. служ. N=623 04.2009	Держ. служ. N=823 12.2014
Екстраверсія	19,3	32,7	33,4	35,2	38,9	32,3	36,9	34,4	37,0	34,7	35,8	41,5	45,1	29,7
Інтроверсія	27,9	17,7	18,6	21,6	20,1	14,4	18,7	17,5	19,7	16,8	18,6	8,2	9,0	14,8
Амбівалентність	52,8	49,6	48,0	43,2	41,0	53,3	44,4	48,1	43,3	48,5	45,6	50,3	45,9	55,4
Емоційність	14,6	21,5	23,3	27,2	25,0	13,5	18,8	19,8	19,3	19,7	21,5	14,1	20,0	22,5
Прагматичність	20,8	12,5	13,5	9,8	10,9	9,5	14,0	15,6	13,5	15,5	15,7	16,4	15,4	8,2
Амбівалентність	64,6	66,0	63,2	63,0	64,1	77,0	67,2	64,6	67,2	64,8	62,8	69,5	64,5	69,3
Ірраціональність	12,2	8,9	6,3	8,4	7,9	5,6	6,6	7,2	7,9	9,0	10,7	0,7	5,3	6,8
Раціональність	26,4	34,2	37,4	39,4	38,3	34,0	41,0	38,7	41,4	39,5	38,0	64,9	51,5	37,8
Амбівалентність	61,4	56,9	56,3	52,2	53,8	60,4	52,4	54,1	50,7	51,5	51,3	34,4	43,2	55,4
Інтуїтивність	8,1	23,2	26,5	28,5	29,9	18,6	25,0	23,2	25,2	26,9	25,7	72,7	53,3	37,2
Сенсорність	12,9	20,6	20,5	21,7	21,0	15,9	20,7	17,6	20,0	17,7	17,9	6,4	4,5	9,8
Амбівалентність	79,1	56,2	53,0	49,8	49,1	65,5	54,3	59,2	54,8	55,4	56,4	20,9	42,2	53,0
Екстернальність	7,8	22,2	22,9	25,1	26,3	18,7	23,6	17,8	20,8	19,8	19,2	8,4	8,7	13,5
Інтернальність	22,5	9,3	9,4	9,5	11,1	6,7	8,5	14,3	11,4	10,6	11,2	47,6	25,4	19,4
Амбівалентність	69,7	68,5	67,7	65,4	62,6	74,6	67,9	67,9	67,8	69,6	69,6	44,0	66,0	67,1
Екзекутивність	12,1	9,4	9,5	9,8	8,7	6,1	8,4	7,1	7,8	10,9	10,4	2,1	4,6	6,0
Інтенціональність	17,4	44,5	46,8	47,8	47,0	42,9	49,3	48,3	51,7	44,6	44,4	78,8	62,8	51,8
Амбівалентність	70,5	46,1	43,7	42,3	44,3	51,0	42,3	44,5	40,5	44,5	45,2	19,1	32,6	42,3

*Примітка.*N – кількість опитаних респондентів відповідної репрезентативної вибірки.
Джерело: розроблено автором.

Знову почали суттєво виявляти себе емоційність там (22,5; 21,5%), де потрібна була би прагматичність (8,2, 15,7%), схильність до інтуїції і, відповідно, до міфологізму (37,2, 25,7%) замість довіри власним почуттям та історично притаманній українцями сенсорності (9,8, 17,9%), а також відновлення притаманної радянській людині схильності перекладати відповідальність за результати своєї діяльності з себе на зовнішніх суб'єктів чи обставини (13,5; 19,8%) замість опертя на самоконтроль (19,4 , 11,2%).

Деяке відкочування має й загалом динаміка показників сформованості ідентичності. Так, позначившись вперше в еліті рівнем 60,4% (2005), а в суспільному загалі

33,7% (2002) вона почала в еліті спадати від 50,9% (2009) до 34,3% (2014).На рівні показника 34%, вона досягла наприкінці 2008 р. показника 47,51% дорослого населення. Проте вже через рік (унаслідок занадто тривалої реформаторської бездіяльності) цей показник знизився до 36,37%. Лише з початком реформ 2010 р. намітився новий сплеск і повернення майже на попередні позиції – 45,25%.

Окрім зазначених особливостей динаміки психосоціальних змін, аналіз виявив закономірність нової психосоціальної природи– ***комплементарність (або взаємодоповнюваність) якісних характеристик системи державної служби і суспільства.*** Саме цим можна пояснити комплементарність векторів динаміки, що віддзеркалюють показники ідентичності та психосоціальних властивостей державно-управлінської еліти і суспільного загалу.

Додаткові свідчення комплементарності психосоціальних характеристик і процесів, що протікають в суспільстві та інституті державної служби, представлені результатами вимірювання кодів культури цих соціальних систем (рис. 6.3.3). Так, якщо код культури системи державної служби України станом на жовтень–листопад 2014 р.становив 57:43, де провідне місце визначали компоненти й тенденції характерні процесу розвитку, то код культури суспільної системи України станом на грудень 2014 р. відображав майже дзеркальну ситуацію, що дорівнювала 42:58 і характеризувала інтенції, спрямовані на збереження та відтворення цілісності системи.

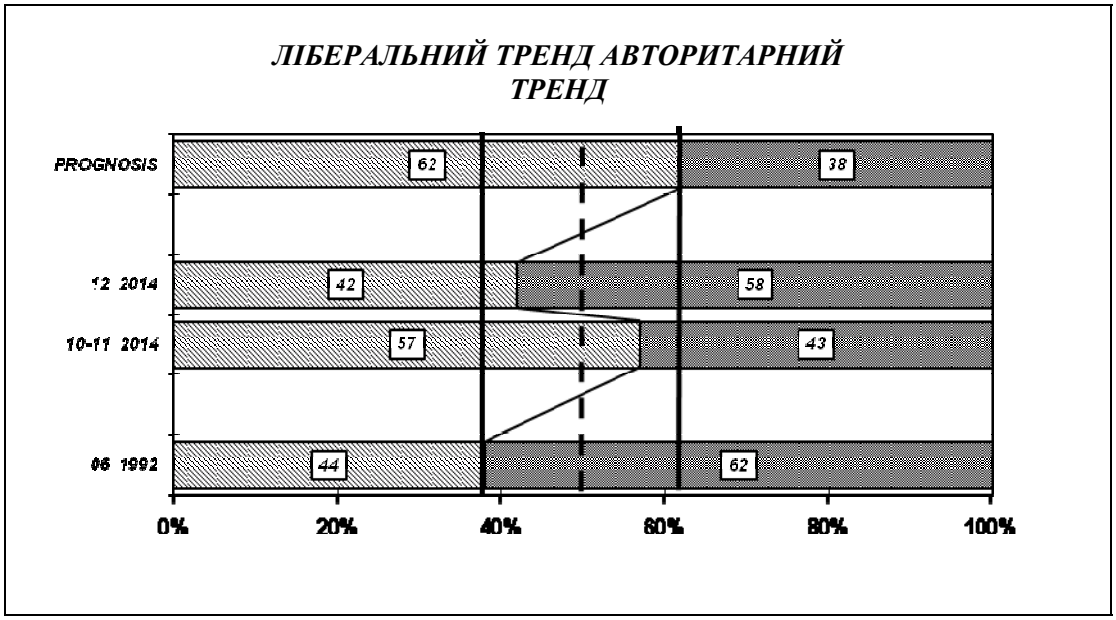


Рис. 6.3.3. Диспозиція кодів культури державної служби та суспільного загалу України

*Джерело:*розроблено автором.

На думку авторів, виявлена дзеркальна психосоціальна диспозиція властивостей і поведінки частин цілого, вірогідно, характеризуватиме взаємовідносини політико-управлінської еліти і суспільного загалу, керівництва та апарату органу державної влади, будь-якого лідера і групи. Відповідним чином у нормованій суспільній системі слід очікувати розподілу ставлень людей, в тому числі і чиновництва, до політичної модернізації.

6.4. Виклики становлення соціально відповідальної державно-управлінської еліти в Україні

Отримані владні повноваження накладають на державних службовців відповідальність, вимагаючи сьогодні від них професійних, соціально зважених рішень та ефективної діяльності, які в цілому визначатимуть авторитет держави та якість життя суспільства. Водночас відповідальність не тільки за власну долю, але й за долю держави є також обов'язком кожного громадянина. Для сучасної української держави, на думку спостережливих експертів, наріжною стала проблема надто широкого розуміння свободи, яке вже відчутно загрожує безпеці всієї країни. Відповідальність у її тотальності, за висловленням Г. Йонаса, виходить за рамки безпосереднього теперішнього життя через майбутнє[201].

Розрізняють такі видивідповідальності:

– *соціальна відповідальність* – здатність людини поводити себе відповідно до інтересів інших людей та соціального цілого, розглядається у двох аспектах – позитивному (проспективна відповідальність) та негативному (ретроспективна відповідальність), що походить від полярності поведінки людини – соціально корисних та соціально шкідливих її формопроявів;

– *моральна відповідальність* – відповідність моральної діяльності особистості її призначенню (боргу);

– *юридична (правова) відповідальність* – різновид державно-примусових заходів: як примусовий засіб впливу застосовується від імені держави, державними органами, має правовий характер, здійснюється у визначених законом формах і встановленому процесуальному порядку;

– *політична (політико-правова) відповідальність* – несуть суб'єкти політики, які одночасно є загальними та спеціальними суб'єктами конституційного права, за наслідки їх політичної діяльності;

– *конституційно-правова (державно-правова) відповідальність* – стосується спеціальних суб'єктів конституційного права, наділених владними повноваженнями тощо.

Відповідальність може визначатися на індивідуальному, колективному та інституційному рівнях.

Індивідуальна відповідальність представлена, по-перше, через внутрішні смисложиттєві орієнтири та переконання особистості (суб'єктивна відповідальність), та, по-друге, її рольовою позицією (громадянська відповідальність). Послаблюючи індивідуальну відповідальність, людина набуває відчуття всевладності та реальної безвідповідальності.

Колективна відповідальність віддзеркалює наслідки діяльності групи в цілому. У групі досить нелегко визначити особистісну міру відповідальності кожного індивіду та його дії. Це завдання набагато ускладнюється, коли групою виступає маса: навіть за наявності фактів порушень часто неможливо визначити конкретних осіб, адже у масі людина втрачає самоконтроль (часом й пам'ять щодо деталей подій), підкорюючись стихії натовпу.

---

[201] Йонас Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации [Електронний ресурс] / Ганс Йонас. — М. : Айрис-пресс, 2004. – 480 с. – Доступний з : http://makhankov.ucoz.ru/load/tekst_russkogo_perevoda_knigi_gansa_jonasa_quotprincip_otvetstvennostiquot/1-1-0-15

Інституційна відповідальність, або відповідальність за інституційні та корпоративні дії, розглядається як результат колективної діяльності організацій, інститутів та корпорацій. Її прикладом може бути, зокрема, лідерська відповідальність відповідно до адресатів та інших суб'єктів.

Структура, або організаційний каркас, відповідальності як форми суспільних відносин вибудовується такими складовими:

– суб'єкт відповідальності (носій);
– об'єкт відповідальності (адресат);
– інстанція відповідальності (контроль);
– наявність морального чи юридичного закону;
– осудність (неосудні не несуть відповідальності);
– свобода (людина не несе відповідальність за вчинок, який здійснила примусово).

Від суб'єктавідповідальності його діяльнісна позиція залежатиме від:

– усвідомлення потреб, цілей та бажань;
– усвідомлення факторів, зовнішніх причин, які впливають на поведінку;
– усвідомлення наявних можливостей (тут і зараз) для дій;
– передбачення майбутніх наслідків;
– комплексу ціннісно-смислових орієнтирів.

Як інструментальні ресурси відповідальності виступають:

– зовнішні (ситуаційні) ресурси, які задаються об'єктивною ситуацією та визначають наявні можливості у тій чи тій ситуації;

– внутрішні (особистісні) ресурси, які задаються інструментальною оснащуністю суб'єкта, його фізичними та інтелектуальними здібностями та вміннями, що визначають його здатність скористатися наявними можливостями;

– соціальні ресурси: соціальна позиція, статус, привілеї, особистісні відносини, які дозволяють одній людині у певних ситуаціях діяти так, як інші собі дозволити не можуть;

– матеріальні ресурси: гроші, матеріальні блага, які, з однієї сторони, збільшують простір можливостей, з іншої – вони визначають безпосередньо ситуацію «тут і зараз»[202].

Ключові ідеї щодо викликів становленню соціально відповідальної державноуправлінської еліти в Україні отримано у перебігу аналізу матеріалів інтерв'ю, проведеного з представниками державної служби.

Аналіз фокус-групи з держслужбовцями. Групові фокусовані інтерв'ю було проведено у ключі дослідження готовності державної служби місцевого рівня до модернізації та реформування. Під час аналізу окремо виділені ключові проблеми, з якими стикаються державні службовці у повсякденній роботі, і основні напрями змін, які вони воліли би бачити.

Державні службовці, запрошені до участі у фокус-групі, значною мірою обізнані з актуальними проблемами не лише власної професії, а й суспільства загалом, особливо

[202] Детальніше див.: Соціокультурна природа політичної відповідальності та особливості її прояву в умовах української трансформації // Політична відповідальність політико-управлінської еліти в умовах реформування системи державного управління в Україні : наук.-метод. розробка / уклад. : Е.А.Афонін, О.Л.Валевський, В.В.Голуб та ін. ; за заг. ред. В.А.Ребкала, В.А.Шахова. – К. : НАДУ, 2012.

безпосередньо у регіонах. Усі учасники фокус-групи не належать до вищої ланки чиновників, і тому в своїй роботі постійно зіштовхуються з проблемами, характерними для державної служби у цілому.

У першу чергу із аналізу фокус-групи можна зробити висновок, що у середовищі державної служби існує запит на комплексне реформування і загальну державну децентралізацію, готовність до цих реформ та бажання брати участь у процесі реформування. Система державної служби застаріла, країні потрібна адміністративна реформа, і це розуміють навіть люди, які недавно влилися в рядиціЄї системи. Загалом держслужбовці визначають такі основні актуальні проблеми на шляху до реформування:

1. Загальний тиск державної системи на службовців, який не дає їм можливості ефективно працювати. У цьому твердженні втілюється запит державної служби на реформування. Фактично з часів СРСР значної зміни у системі, на їхню думку, не відбулося, система залишається застарілою, неефективною і не орієнтованою на її головних суб'єктів – держслужбовців і громадян. Навпаки, сама система постійно «тисне» на них і фактично провокує на пошук нестандартних, часто незаконних, рішень окремих питань.

(*Звичайно. Ми зараз зайшли в таку систему, яку не ми робили. Ми просто устаткували. І роль особистості на цій посаді, по великому рахунку? Я не думаю, що щось принципово зміниться, хто займає. Чи ви на моїй, чи я на вашій. Тобто, насправді, сприйняття. От чому ви кажете, що ми попереджуємо. А я теж попереджую. Чому? Бо ми не сприймаємо нашу правоохоронну систему як правоохоронну. Це каральна система!* Голова Бериславської райдержадміністрації Херсонської області*).*

Від значного тиску системи на державних службовців автоматично випливає слабкість віри у те, що систему можна якось змінити, оптимізувати, покращити. Навіть ті перетворення у суспільстві, які відбулися під час і після *революції гідності,* не втілилися у змінах системи державної служби, яка швидко повертається до попереднього стану, на який не можуть вплинути навіть нові кадри у її структурі.

(«Ми опинилися в системі і ще віримо, що можемо щось змінити. Скільки ще раз ми повіримо? Ну раз 10 десь щось намагатимемося змінити. А потім зрозуміємо, що нічого взагалі змінити не можем. І будемо працювати як ця система». Працівник Кабінету міністрів у сфері інформаційної політики).

Відірваність державної служби від громади. Службовці розуміють, що відразу після отримання статусу до них формується ставлення відношення у суспільстві, і вважають це значною перепоною для ефективної роботи.Громадяни вважають, що чиновники на всіх рівнях мають значні статки, отримані незаконним шляхом, і відносяться до цих людей негативно. Крім того, суспільство не обізнане у правах і обов'язках державних службовців, і тому веде з ними діалог не з консолідаційної позиції, а з позиції влади.

(«Асоціації: злодії. Дбають лише про свої інтереси». Голова Обухівської ради Київської області).

(*«І рівень поваги нульовий до всіх цих службовців. Хоча насправді, від цієї низової, середньої ланки майже нічого не залежить».* Начальник відділу аудиту Рахункової палати).

(«*Так. А ви зробіть, так. Тільки потім, коли я сам знайшов, організував. Вони просто дають якісь вказівки, підіймають бучу, розказують. А самі нічого не роблять. Вони просто кричать, а робити? Ніхто нічого не робить».* №1 (не представився)).

Відсутність запиту на ініціативи. Представники державної служби, спираючись на власний досвід, вважають, що сенсу в ініціативах і раціоналізаторських ідеях немає.

Втім, на їхню думку, у подібній ситуації перебуває вся структура місцевих органів державної влади. Ключовим фактором є відсутність необхідних ресурсів для впровадження ініціатив у життя.

(«*Ми просто не звикли брати з собою два автобуси, їхати в область. Бо там начебто нормальні люди, що так само розуміють наші проблеми»*.Голова Обухівської райдержадміністрації)

(«І ми розуміємо, що там також немає ресурсів».Голова Бериславської райдержадміністрації Херсонської області).

Провину за відсутність ресурсів на місцевому рівні чиновники покладають на верхівку державної влади і вважають, що там не зацікавлені у втілені ініціатив «знизу» у життя.

(*«Тобто, йдеться про те, якщо ти проявиш ініціативу, вітатимуть це чи ні? Так ось, вище керівництво. Якщо ти проявиш ініціативу і від них нічого не треба – то будь ласка»*.(не представився)).

Відсутність кваліфікованих кадрів і значна «плинність» кадрів. Негативне ставлення суспільства до державної служби і, що більш важливо, низька заробітна плата автоматично формує низький рівень престижності цієї професії, що не приваблює туди кваліфікованих спеціалістів.

(«Начальник відділу на 2000 грн в районі, класний спеціаліст? Ну немає такого».Фінансист ДП «Україна»).

(*Я на руки отримував 4000 (Говорять одночасно, складно розібрати). Слухайте, так це була адміністрація. А я подивився спеціаліста – 1200 грн!* Начальник відділу аудиту Рахункової палати*).*

Складність системи державної служби вимагає довгого вивчення та осмислення. За низьких доходів працівники будуть шукати більш прибуткові місця роботи. Відсутність сталої команди, орієнтованої на результат роботи, також є важливою перепоною воптимізації поточної діяльності і пошуку шляхів її покращення. Низький рівень зарплатні також автоматично створює підвалини для корупції і погіршує результативність роботи. Крім того, повертаючись до питання ініціативності – низька заробітна плата і слабка престижність професії відштовхує молодь, яка сама по собі є «генератором» ініціатив. Таким чином середній вік працівників органів державної служби збільшується і разом
з ним знижується і здатність продукувати нестандартні ідеї і нові рішення.

(«Що мене лякає? До нас набирають молодь, намагаються набрати. Набирають розумну молодь. Я спостерігаю вже третій рік. Приходять, півроку, рік. Ознайомляться з документообротом, дечому навчаться. Такої жорсткої конкуренції, як у комерції, немає. Хтось підкаже зі старших, тішиться. А через рік – готова людина, йде в комерційну структуру. Тобто ми ковалі кадрів, ось що відбувається. Рік – і пішла в комерцію, рік і пішла».Голова Маловисківської РДА в Кіровоградській області).

Увесь цей комплекс труднощів і формує запит на зміни і реформи, які, на думку держслужбовців, повинні бути реалізовані на їхньому нижчому і середньому рівні. Так, вони вважають, що для повноцінного та ефективного функціонування системи державного управління необхідні такі кроки:

1. Державні службовці повинні виражати інтереси держави загалом, а не окремих політичних сил. Стандартною в Україні є ситуація використання адміністра-

тивного ресурсу під час проведення виборів, використання державної служби для вираження інтересів окремих політичних сил. Саме тому держслужба нижчої і середньої ланок повинна бути відокремлена від політичних інтересів окремих груп.

(*«Він (держслужбовець) може бути активним у тому сенсі, що може закликати людей звичайних до громадської позиції, щоб не бути байдужим, а брати участь у виборах»*. Працівник Кабінету міністрів у сфері інформаційної політики).

З цього твердження виходить і запит на призначення на посади за професійними якостями, а не за політичними поглядами.

(«А якщо управлінська? В принципі, людина не повинна залежати від тої сили, що прийде. Вона повинна бути на своєму робочому місці і якісно виконувати свою роботу».Голова Бериславської райдержадміністрації Херсонської області).

2. Децентралізація. Дуже актуальним є питання децентралізації на місцевому рівні. Всі ініціативи, вирішення актуальних питань місцевих громад можливі лише за наявності відповідних ресурсів у органів державної влади відповідного рівня. На цей момент можливості вирішувати питання самостійно у неї немає, тому одним із важливих шляхів покращення існуючої ситуації є саме децентралізація, що включає в себе не лише збільшення повноважень органів місцевої влади, а й більшу самостійність у фінансових питаннях.

(«Влада без ресурсу неможлива.» Голова Обухівської ради Київської області)

Разом з тим учасники фокус-групи були впевнені, що на місцевому рівні з новими викликами, які постануть разом із децентралізацією, всі впораються, необхідно лише дати їм таку можливість. Утім, щодо актуального на сьогодні пакету реформ, запропонованого Кабінетом Міністрів України, представники держслужби пропонують дотримуватися виваженого підходу і не робити різких кроків, адже система загалом до них не готова.

3. Адміністративна реформа та оптимізація. Питання адміністративної реформи стоїть окремо. З огляду на аналіз фокус-групи, вона є необхідною і повинна включати в себе не лише кадрову оптимізацію, яка тягне за собою низку звільнень у структурах держслужби, а й підвищення заробітної плати і створення позитивного іміджу для професії. Кадрова проблема, крім того, що було вже зазначено, полягає також у надмірному штаті працівників і занадто складному, розтягнутому у часі процесі прийняття на роботу.

(«Для того, щоб людина пішла працювати на держслужбу – це конкурс на місяць. Потім спецперевірка. І я змушений всередині свого апарату перерозподіляти обов'язки». №1 (не представився)).

У кадрову проблему також включається процес оптимізації штату, за рахунок якого можна збільшити заробітну плату. Чимало людей не мають чітких обов'язків, або ж групою виконують роботу одиного працівника. При цьому керівники самі готові запропонувати свої варіанти визначення тих, хто підлягатиме скороченню за результатами оптимізації, проте їм необхідні відповідні можливості, яких на цей момент вони не мають.

4. Зменшення загального впливу держави на життя громадян. Разом із децентралізаційним процесом, на думку учасників, важливим є процес лібералізації політики. Громадяни можуть самі організовуватися для вирішення нагальних і повсякденних питань, держава у свою чергу має лише слідкувати за дотриманням законності, максимально зменшуючи тиск на суспільство. У рамках процесу реформування такі ініціати-

ви можуть бути вирішені шляхом зменшення бюрократичного навантаження на громадськість, що також допоможе покращити імідж державної служби в їхніх очах.

*(«Я спостерігав це. Я ще не знаю, як це до кінця зробити. Але мета цієї держави, напевно, щоб вона була успішна, – зробити все, щоб люди самі змогли дати собі раду, допомогти максимально. Я вважаю, що вплив держави на життя громадян має бути мінімальний. Це має бути просто слідкування за дотриманням чітких правил».*Голова Обухівської райдержадміністрації Київської області»)

Загалом, підсумовуючи, можна стверджувати, що на цей момент спостерігається системна криза державної служби в Україні. Її супроводжують: низький рівень довіри суспільства; збережена і непохитна державно-управлінська вертикаль і завелика кількість керівних ланок, що в цілому породжує ефект «адміністративного тромбозу» або неспроможності управлінської системи приймати рішення по суті; низька заробітна плата, роздуті штати і несприйняття ініціатив лежать в основі цієї кризи.

Державні службовці нижчого і середнього рівня розуміють усі ті проблеми, до яких призвела застаріла система державного управління у сучасній Україні, і прагнуть її реформування. Водночас вони самі готові брати активну участь у цьому процесі, стати рушійною силою цих змін, але враховують, що без відповідної підтримки центральними органами державної влади зробити це неможливо.

Висновки

Одержані в процесі дослідження результати підтверджують нашу гіпотезу про те, що нинішня державно-управлінська еліта України в контексті суспільної трансформації зазнала суттєвих якісних змін. Зокрема, характер отриманих даних дає підстави зробити такі висновки.

1. Аналіз процесів становлення та розвитку української державно-управлінської еліти в сучасних умовах дозволяє стверджувати, що нинішня національна бюрократія є суттєво іншою, ніж та, чиї дії в результаті сприяли утворенню держави Україна. Схоже, що вона вже реально готова до запровадження демократичних механізмів, каналів і типів комунікацій з політико-економічними суб'єктами різного – від регіонального до глобального рівнів. Вона вже остаточно звільняється від догматизму старих і непорушності нових істин та далі готова до постійних змін, що лежать в основі ліберально-демократичної суспільної моделі сталого розвитку.

2. Разом із тим суспільство хотіло би бачити у структурі державної влади та її апарату когорту державних службовців, досвід яких базується на ґрунтовній економічній, юридичній, політологічній підготовці та потужному інноваційному потенціалі, які досконало володіють теорією і практикою публічного адміністрування; людей стратегічно мислячих, здатних переконувати і мотивувати до праці; керівників, котрі відрізняються діловитістю, відповідальністю, прагненням до нешаблонних рішень і злагоди в суспільстві, котрі вміють установлювати міцні й ефективні контакти з опозицією; людей чесних, принципових, незалежних, якості яких закладають основу довіри суспільства до влади.

3. Аналіз засвідчує, що на шляху становлення гнучкої і відкритої до змін і умов часу державно-управлінської еліти виникало та все ще існує чимало перепон. Останні головним чином пов'язані з нелінійним характером суспільно-трансформаційних процесів, які стимулюють інновації, що не встигнувши утвердитися, тут же девальвують через інверсію та повертають розвиток суспільства у старе, традиційне

русло – до минулого. Наслідком цього стає симбіоз нових і старих інституційних управлінських форм та в цілому еклектичність системи державного управління.

4. Більшість кваліфікованих кадрів державних службовців через невизначеність свого соціального статусу і неврегульованість матеріального становища була змушена залишити державну службу. Нова ж – молода управлінська поросль– без стійкої державно-політичної підтримки досі немає шансів закріпитися в системі державної служби.

5. Продовжує погіршувати ситуацію й безсистемність перетворень у сфері державного управління, яка відбивається на стані справ в освіті державного службовця, яка, як виявляється за результатами дослідження, не відповідає потребам часу.

Утвердження останнім часом в політиці держави курсу на відтворення так званої державно-управлінської вертикалі не могло не позначитися на наявному управлінському досвіді, який сьогодні суттєво обтяжений компонентами адміністрування. Натомість виявляються «прогалини» щодо контрольної та комунікативної функцій публічного адміністрування. Однак найбільш пріоритетного наповнення потребує мотиваційна функція державної служби. Нинішня ж ситуація у професіїорієнтується на старі засади – «вертикальні» чи командно-адміністративні відносини влади і суспільства, в яких людина залишається «функцією» або «засобом» виробництва.

Водночас зміни, що їх переживає Україна з 2004 р., спричинили, як засвідчують результати здійснюваних нами моніторингових досліджень процесів ідентифікації (2002–2014), глибинні зміни в природі людської ідентичності. На зміну «людині колективній» приходить «людина особистісна», якій притаманне розвинене почуття самодостатності і прагнення до самореалізації. З цими змінами в суспільно-політичний процес сьогодні доволі впевнено входить громадянин з різноманітними особистісними інтересами і прагненням до участі у виробленні державно-управлінських рішень.

6. Зазначені неекономічні чинники політичної модернізації України та її вихід з системної кризи, схоже, визначальною мірою залежать від людської природи, яка в цілому визначає нову якість державно-управлінської еліти. Нововиникла кадрова ситуація в державній службі потребує створення дієвої системи рекрутування, що базується на конкурентних засадах та інституалізації вимог до ділових і моральних якостей державних службовців. Віднині моральність, професіоналізм і відповідальність представників влади мають стати основними критеріями залучення кандидатів до державно-управлінського прошарку, який лише у співпраці з громадянином (громадянським суспільством) у змозі подолати кризу та вивести Україну на європейський шлях процвітаючої держави.

ВИСНОВКИ

Процеси європейської інтеграції з самого початку скеровувалися не лише економічними, але й політичними, насамперед безпековими, соціальними чинниками та ментально-ціннісними принципами, які визначають ідентичність європейської цивілізаційної спільноти. Європейський вибір є перш за все вибором ціннісним і культурно-смисловим, який будується навколо визнання первинної ролі людини в суспільному розвитку – вусьому складному комплексі її природних та формалізованих прав, устремлінь, почуттів і соціальної відповідальності за свої дії. Саме процес формування Європи громадянських прав і цінностей, свободи, солідарності та безпеки визначає основний вектор суспільної модернізації країн, які приєднуються до Євросоюзу.

На сьогодні процес розширення ЄС значною і дедалі зростаючою мірою визначається адаптацією країн-кандидатів до умов функціонування європейської спільноти у політичній, правовій та соціальній сферах і здатністю своєю реальною практикою доводити приналежність до системи фундаментальних європейських цінностей, зокрема верховенства права. Хоча процеси підготовки до членства в ЄС стали потужним стимулятором глибинних системних трансформацій усіх сторін життя в країнах-кандидатах п'ятої (2004 р.), шостої (2007 р.) та сьомої (2013 р.) хвиль розширення ЄС, процеси суспільних трансформацій та адаптації до норм ЄС відбувалися здебільшого складно і суперечливо, а їхні результати істотно залежали від вихідного стану країни, ступеня розвиненості її інститутів та виразності політичної волі до змін. Найбільшою проблемою при цьому став розрив між формально проголошеними правилами та реально існуючою практикою відносин, здатністю імплементувати європейські норми.

Моделі неформальних зв'язків, успадковані від радянського періоду, досі продовжують впливати на модернізацію українського суспільства, в якому постійна нестача довіри державним інститутам компенсується використанням особистих відносин. Хоча така мережева економіка захищає людей від «жорсткості» ринку та реформ, вона стимулює збільшення негативного соціального капіталу. Якщо формальна система здатна виробляти і поширювати товари і послуги, необхідні для всіх членів суспільства, неформальні рішення будуть менш необхідні і менш поширені. Враховуючи, що Україна, як і інші країни ЦСЄ, все ще перебуває у стадії трансформацій, зокрема масштабної інституційної реструктуризації, для розвитку соціального капіталу дуже **важливо, щоб неформальні інститути розвивалися паралельно формальним інститутам, забезпечуючи комплементарність**. Якщо цей процес є успішним, трансакційні витрати інституційних змін, виражені у вигляді негативних наслідків, таких як корупція та ухилення від сплати податків, будуть зменшуватися. З іншого боку, якщо формальнійі неформальні інститути перебувають у конфлікті, можна очікувати посилення негативного соціального капіталу.

На початку посткомуністичних переходів в усіх суспільствах ЦСЄ існував широкий консенсус щодо необхідності демократії та ринкової економіки. В цьому контексті «авторитарна спокуса» і пов'язане з нею відкидання ринкової економіки в Україні були значно сильніші, це справляло негативний вплив. Насправді **послідовна реалізація стратегії євроінтеграції – чинник, сприятливий і для модернізації еконо-**

міки, і для подолання невизначеності, пов'язаної з відсутністю суспільного консенсусу щодо конкретних питань.

Слід зазначити, що політична довіра та підтримка (центральних органів влади, демократії, національної незалежності) та економічна задоволеність взаємопов'язані. Посилення одного з цих компонентів за інших рівних умов веде до посилення іншого, і навпаки. Таким чином, критично важливо спрямовувати рішучі зусилля на покращення (принаймні не погіршення) економічних показників, відомих і релевантних широким суспільним групами, що сприятиме зростанню підтримки та довіри до органів влади, що в свою чергу сприятиме економічному зростанню та модернізації. Необхідно за будь-яких умов уникати політичних скандалів, оскільки, як доведено, вони тектонічно руйнують політичну довіру та підтримку до органів влади. Стратегічно недоцільно завойовувати політичну довіру та підтримку шляхом популістських кроків, оскільки в подальшому це несе значне зростання ризиків послаблення економічної модернізації (зокрема через посилення патерналізму та антиринкових настанов) та, зрештою, тих самих довіри та підтримки. Доцільно підтримувати цінності та установки, що сприятимуть економічній модернізації: негативне ставлення до комуністичного періоду, європейська інтеграція та підтримка демократії. Варто сприяти їхньому зміцненню в середовищі груп, яким вони близькі, а також створювати умови для їхньої дифузії у середовища груп та спільнот, які займають відносно них нестійку або амбівалентну позицію.

Аналіз динаміки функціонування ринків праці країн ЦСЄ демонструє, що основними бар'єрами національних ринків праці залишаються негативні демографічні процеси, вищі за середні рівні безробіття (особливо – молодіжного, а також жінок та літніх людей), недостатньо високі рівні зайнятості представників різних вікових та соціально-демографічних груп, неформальна зайнятість. Однак необхідність адекватного реагування на такі виклики, а також підготовка до вступу та період адаптації після вступу до ЄС більшості країн регіону потребували розроблення та впровадження нових стандартів у сфері праці та зайнятості, збалансування працересурсного забезпечення економіки та соціальної політики й захисту. Незважаючи на те, що ситуація на ринках праці країн ЦСЄ була складнішою, ніж у решті економічно розвинених європейських країн, суттєвою підтримкою в перехідно-адаптаційний період стало не лише використання фінансових інструментів та грошові «вливання», але й застосування детально розробленого та практично випробовуваного комплексу заходів, спрямованого на збалансоване поєднання гнучкості та безпеки на ринку праці.

Подібний досвід є надзвичайно показовим та важливим для України в умовах консервації соціально-економічного поступу, відсутності системних реформ на ринку праці та в економіці загалом, укорінення патерналістських очікувань більшості населення на тлі незакінченого військового конфлікту в найбільш густонаселеному та працересурсному промисловому регіоні. **Найбільш цінним видається запозичення політики збалансування принципів гнучкості та безпеки на ринку праці**. Ця політика передбачає навчання протягом усього життя, поліпшення підтримки осіб, які шукають роботу, підтримки рівності на ринку праці між чоловіками і жінками. Основними методами досягнення рівноваги є запровадження нових, більш гнучких форм трудових контрактів; створення тимчасових агентств зайнятості; підтримка використання інформаційних технологій і більш гнучкого графіка робочого часу як засобів модернізації організації праці; сприяння привабливості неповної зайнятості, впровадження системи соціального захисту для сприяння мобільності працівників (не поси-

лювати прагнення працівника працювати на одному місці все життя, а давати можливість прогресувати на ринку праці – через гідну оплату праці; доступ до навчання впродовж життя; захист від несправедливого звільнення; підтримку в разі втрати роботи; можливості збереження соціальних прав у разі зміни робочого місця тощо).

Головними рушіями у сфері зайнятості мають стати активні заходи на ринку праці (послуги з профорієнтації/консультування та супровід щодо кар'єри; допомога та консультування в пошуку роботи; клуби вакансій; ярмарки вакансій та роботи; послуги роботодавцям (посередницькі послуги з підбору персоналу); навчальні програми та тренінги; віртуальні підприємства; пільги роботодавцям щодо заробітної плати та податків; підтримка та сприяння малому та середньому підприємництву; спеціальні програми для уразливих груп). Серед цього переліку важливе місце належить інвестиціям у розвиток професійних навичок та сприяння працевлаштуванню (зокрема – підтримка розвитку малого та середнього бізнесу), а також надання повноцінних можливостей працевлаштування жінкам, молодим і літнім працівникам. Можливість застосування моделі гнучкого ринку праці включає сприяння організації нетипових робочих місць (нестандартної зайнятості): зайнятість на умовах неповного робочого часу; строкові трудові договори, сезонна, випадкова або тимчасова робота, в тому числі й позикова праця; віддалена робота і певні форми самостійної зайнятості, які, фактично, є прихованими видами зайнятості, а також більш гнучкій організації робочого часу (режими робочого часу мають сприяти безпеці та гігієні праці; бути сприятливими для всієї родини; сприяти гендерній рівності; стимулювати рентабельність і конкурентоспроможність; надавати працівникам право вибору та зміни тривалості свого робочого часу.)

Вступ до ЄС країн Вишеградської четвірки, Прибалтики і Південної Європи супроводжувався різними обсягами трудової міграції: від 1% (Чехія) до 12% (Литва) населення, або від 400 тис. (Латвія) до 2,3 млн (Польща) осіб. При цьому частка реемігрантів (повернення на Батьківщину) була дуже низькою і оцінювалася від 3 до 14%, а державні програми зі стимуляції повернення мігрантів можуть бути оцінені як неефективні. Враховуючи досвід країн ЦСЄ і результати моделювання, **слід очікувати, що до 2050 р. від 1,5 до 3,5 млн українців можуть переїхати до Європи, з них до 2020 р. – від 120 до 150 тис. осіб.** На результати можуть вплинути, як в один, так і в інший бік, особливо у короткостроковій перспективі, війна на Донбасі, зменшення можливостей трудової міграції в Росію, збільшення кількості внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщених осіб). У довгостроковій перспективі на це вплине економічний спад в Україні і розрив у працевлаштуванні і рівні заробітку, який залишиться між Україною та більшістю країн ЄС. Також,зважаючи на це, не варто очікувати помітних обсягів реемігрантії. При оцінці модернізаційного потенціалу культурних особливостей мігрантів треба зауважити, що досвід роботи за кордоном підвищує адаптаційність, але не прищеплює модернізаційних якостейу помітному обсязі. Особи з досвідом трудової міграції за кордон відрізняються суттєво більшою готовністю до протестів, вони також відчувають себе більш пристосованими до сучасної ситуації. Проте готовність відкривати свою справу чи працювати у підприємця у них лише незначно більше, ніж серед індивідів без досвіду міграції. Однак за ставленням до бажаної ролі держави в економіці та за рівнем соціальної довіри значущі відмінності відсутні. Найбільшими позитивними наслідками трудової міграції українців залишатимуться зменшення рівня бідності, особливо в депресивних регіонах, і зниження напруги на ринку праці через зменшення безробіття. З іншого боку, це супроводжуватиметься довготерміновими

негативними впливами: депопуляцією, соціальним сирітством і ймовірними проблемами пенсійного забезпечення.

Успішні реформи мають поєднувати як політичну волю, так і зміцнення соціального капіталу, в першу чергу, у вимірі довіри, що стане своєрідним «мастилом» для мінімізації негативних наслідків трансформацій. Для українського суспільства важливо перейняти парадигму ЄС щодо політики соціальної згуртованості. Ця парадигма заснована на виробленні компромісу у відносинах між центральним урядом і регіональними органами влади і надає недержавним суб'єктам вирішальну роль у виробленні політики. Україна та інші країни ЦСЄ подібні у своїх проблемах щодо виробництва соціального капіталу, проте рівень поширеності та загострення таких проблем в українському суспільстві значно більший. Неформалізація зв'язків, негативний соціальний капітал, що характеризується корупцією та клієнтизмом, низький рівень інституційної довіри – за всіма цими показниками країни ЦСЄ – нові члени ЄС перебувають у кращому положенні порівняно з нашою країною. За результатами проведеного дослідження наразі громадська участь не є тим ресурсом, що може повною мірою забезпечити полегшення сприйняття реформ та формування простору довіри. Натомість **розбудова довіри «згори»–через адміністративне забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державних інститутів– сьогодні є оптимальною короткостроковою стратегією для формування соціального капіталу**. Безперечно, події останнього року свідчать про значне збільшення волонтерства та готовності до громадського контролю, проте механізми реалізації такої участі на державному та регіональному рівні все ще залишаються слабкими. Довгостроковою стратегією інвестування у соціальний капітал має стати створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, головним чином– щодо поширення механізмів прямої та консенсусної демократії, покращення економічних умов і стандартів життя та розбудова цінностей кооперації, участі і згуртованості через освіту.

Стратегії зміцнення соціального капіталу мають обов'язково враховувати регіональні особливості. Емпірично підтверджено, що формування довіри через збільшення ефективності інститутів матиме найбільшу результативність на Донбасі, а найменшу – на Півдні. На Півдні та Сході членство в громадських організаціях не спричиняє зростання задоволеністю роботою інститутів та формування довіри. На Заході виробництво соціального капіталу здійснюється насамперед через організації Патнема, а у Центрально-Північному регіоні – через організації Олсона. Донбас наразі є єдиним регіоном, де самооцінка матеріального добробуту є одним із ключових факторів, що визначає як суб'єктивне сприйняття ефективності державних інститутів, так і рівень інституційної й генералізованої довіри. Формування соціального капіталу у цьому регіоні неможливе без покращення економічних умов. Зважаючи, що через військові дії та постійне зростання числа біженців економічний розвиток цього регіону є проблематичним, можливою стратегією є інвестування в організаційний потенціал бідних, сприяння будівництву "мостів" між громадськими організаціями та незахищеними соціальними групами.

Аналіз процесів становлення та розвитку української державно-управлінської еліти в сучасних умовах свідчить, що нинішня національна бюрократія є суттєво іншою, ніж та, котра привела країну до державного суверенітету. Схоже, що вона вже практично наблизилась до утворення нових механізмів, каналів і типів комунікацій з політико-економічними суб'єктами різного – від регіонального до глобального –

рівнів. Вона практично звільнилась від догматизму старих і непорушності нових істин і надалі готова до постійних змін, що лежать в основі сучасної суспільної моделі сталого розвитку. Разом з тим суспільство хотіло би бачити у структурі державної влади та її апарату когорту державних службовців, досвід яких утворений ґрунтовною економічною, юридичною, політологічною підготовкою, сильним інноваційним потенціалом, які досконало володіють теорією і практикою публічного адміністрування; людей стратегічно мислячих, здатних переконувати і мотивувати до праці; керівників, які відрізняються діловитістю, відповідальністю, прагненням до нешаблонних рішень і злагоди в суспільстві, які вміють установлювати міцні й ефективні контакти з опозицією; людей чесних, принципових, незалежних, якості яких становлять основу довіри суспільства до влади.

Утвердження останнім часом в політиці держави курсу на відтворення так званої державно-управлінської вертикалі не могло не позначитися на наявному управлінському досвіді, який сьогодні суттєво обтяжений компонентами адміністрування. **Результати дослідження демонструють вельми низький рівень сформованості у державних службовців усіх семи функцій публічного адміністрування, загальна продуктивність яких не виходить за діапазон 12,6–18,7%**. Виявляються «прогалини» щодо контрольної та комунікативної функцій публічного адміністрування. Потребує пріоритетноїуваги мотиваційна функція державних службовців. Нині ж, умовно кажучи, віз і нині там: державні службовці орієнтуються на старі – «вертикальні» чи командно-адміністративні – відносини влади і суспільства, коли людина є «функцією» або «засобом» виробництва. Кадрова ситуація в державній службі потребує створення дієвої системи рекрутування, що базується на конкурентних засадах та інституалізації вимог до ділових і моральних якостей державних службовців. Віднині моральність, професіоналізм і відповідальність представників влади мають стати основним критерієм залучення кандидатів до державно-управлінського прошарку, який лише у співпраці з громадянином (громадянським суспільством) у змозі подолати кризу та вивести Україну на європейський шлях процвітаючої держави.

Україні, яка вже офіційно ставить за мету курс євроінтеграції, у Коаліційній угоді та Плані дій уряду дуже важливо враховувати основні уроки досвіду вступу країн Центральної та Східної Європи, а також зміни в політиці розширення ЄС та нові вимоги у цій сфері, висунуті рішеннями керівництва ЄС 2011 р. У цьому контексті першочергове значення має реформування інститутів, які забезпечують верховенство закону – система судочинства, правоохоронні органи та оподаткування. Необхідно усунути перешкоди для розвитку громадянського суспільства, зокрема, несприятливий податковий режим для діяльності громадських та благодійних організацій, ліцензування волонтерської діяльності, відсутність реального соціального замовлення, відсутність правового захисту свободи мирних зібрань, непрозорість фінансування політичних партій; створення механізмів для використання ресурсу «потенційної» громадської активності – залучення населення, що є лояльним до громадських ініціатив, проте перебуває осторонь формального членства. Важливо розвивати механізми місцевої демократії щодо моніторингу державних послуг; удосконалити інституційне забезпечення регулювання відносин державно-приватного партнерства та підвищити гарантії захисту інтересів державних та приватних партнерів у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Удосконалення інституціональних механізмів на ринку праці в першу чергу пов'язано зі скороченням масштабів неефективного використання та недовикористання продуктивних ресурсів – збільшенням обсягу інвестицій для проведення активної політики на ринку праці в інтересах безробітних та розміру трудової допомоги для низькооплачуваних працівників. Для цього у «Програмі сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року» доцільно включити заходи з реформування ринку праці на основі принципів флексик'юріті: вдосконалення трудових договорів, які в разі необхідності можуть бути відкориговані з одночасним посиленням попереджувальних заходів соціального захисту для забезпечення реальної стабільності доходів; розширення можливостей працевлаштування та сприяння пошукам роботи, професійній переорієнтації та швидкій інтеграції на ринку праці тих, кого найбільше торкнуться структурні зміни економіки під час реформування.

Вагоме значення має удосконалення міграційної політики, зокрема, щодо залучення грошей трудових мігрантів у вигляді інвестицій та пенсійних внесків; інформаційних кампаній для повернення частини трудових мігрантів до України; сприяння відкриттю в Україні малого бізнесу мігрантами; використання українських трудових мігрантів (передусім тих, хто працювали на будівництві і в промисловості) під час будівництва інфраструктурних проектів та в реконструкції Донбасу.

Розбудова ефективної бюрократії має супроводжуватися оновленням наявного досвіду державно-управлінських кадрів, зокрема, через використання національних освітніх ресурсів у системі державної служби. Враховуючи нинішній загалом низький стан сформованості управлінських компетенцій, який не перевищує 18%, важливевведення у систему державної служби такого нормативу, як переваги у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби спеціальної магістерської підготовки. З огляду на стан компетентностей державних службовців, із вкрай низьким рівенем компетентності, що входять до контрольної, комунікативної та мотиваційної функцій публічного адміністрування, доцільно переглянути нині існуючий стандарт публічного адміністрування, виділивши в ньому зазначені функції державного управління. Це сприятиме суттєвому нарощуванню такої складової професійного досвіду державних службовців.Вдалим рішенням для забезпечення контролю якості державної служби є організація моніторингу рівня сформованості компетентностей державних службовців, зокрема, онлайнового формату щорічного вибіркового опитування державних службовців.

ДОДАТКИ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ДУ «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ»
ІНСТИТУТ СОЦІОЛОГІЇ НАН УКРАЇНИ

РОЗПОДІЛ ВІДПОВІДЕЙ РЕСПОНДЕНТІВ НА ЗАПИТАННЯ АНКЕТ

ОПИТУВАННЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ – 2014
(освітньо-професійний стан, думки, оцінки й умови життя державних службовців України)

та

УКРАЇНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО – 2014
Думки, оцінки й умови життя населення України, *%*

Опитування держслужбовців:

Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 2,12 – 3,54%

Проведено у вересні-листопаді 2014 р. у Дніпропетровській, Закарпатській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Чернівецькій областях та м. Києві
Всього опитано 821 держслужбовця або тих, хто перебуває у резерві

Метод отримання інформації: анкетування шляхом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи, навчання респондента

Опитування загального населення України:

Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 1,41 – 2,36%

Проведено з 2 по 29липня 2014 р. в 24-х областях України та м. Києві
Всього опитано 1800 респондентів

Метод отримання інформації: індивідуальне інтерв'ю «віч-на-віч» за місцем проживання респондента

Київ 2014

…Блок N

N1. (MUS-f2). Якою мірою Ви в цілому задоволені своїм становищем у суспільстві на теперішній час?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1794
Скоріше, незадоволений	38,6	42,2	42,4
Важко сказати, задоволений чи ні	34,1	34,0	34,1
Скоріше, задоволений	27,3	23,4	23,5
Не надали відповідь на запитання	–	0,4	–

N2. (MUS-f3). Ким Ви себе перш за все вважаєте?

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України	
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=809	Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1794
Мешканцем села, району чи міста, в якому Ви живете	12,1	12,2	16,1	16,1
Мешканцем регіону (області чи кількох областей), де Ви живете	4,9	4,9	8,0	8,0
Громадянином України	69,8	70,8	64,4	64,6
Представником свого етносу, нації	2,4	2,5	2,1	2,1
Громадянином колишнього Радянського Союзу	1,1	1,1	5,4	5,5
Громадянином Європи	2,8	2,8	1,1	1,1
Громадянином світу	3,8	3,8	2,1	2,1
Інше	1,7	1,7	0,5	0,5
Не надали відповідь на запитання	1,5	–	0,3	–

N3. (MUS-f3a). Чи могли б Ви віднести себе до СЕРЕДНЬОГО КЛАСУ в Україні?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Мабуть, ТАК	29,2	38,0
Мабуть, НІ	54,0	49,8
Важко відповісти	16,8	12,2

N4. (MUS-f4). Як Ви вважаєте, від чого здебільшого залежить те, як складається Ваше життя?

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України	
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=819	Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1798
Здебільшого від зовнішніх обставин	10,1	10,1	16,4	16,5
Деякою мірою від мене, але більше від зовнішніх обставин	25,2	25,3	28,2	28,2
Однаковою мірою від мене і від зовнішніх обставин	33,5	33,6	30,4	30,5
Більшою мірою від мене, ніж від зовнішніх обставин	18,8	18,8	14,2	14,2
Здебільшого від мене	12,2	12,2	10,6	10,6
Не надали відповідь на запитання	0,2	–	0,2	–

N5. (MUS-i1). Якою мірою Ви задоволені життям у Вашому населеному пункті?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Зовсім незадоволений	6,8	8,0
Скоріше, незадоволений	20,8	18,1
Важко сказати, задоволений чи ні	23,8	26,5
Скоріше, задоволений	42,0	39,0
Цілком задоволений	6,6	8,5

N6. (MUS-i2). Якою мірою Ви як громадянин задоволені…

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Робота органів місцевої влади		
Скоріше, незадоволений	29,6	40,0
Важко сказати, задоволений чи ні	42,6	42,1
Скоріше, задоволений	27,8	17,9
Робота житлово-комунальної служби (ЖЕКів тощо)		
Скоріше, незадоволений	49,3	45,2
Важко сказати, задоволений чи ні	38,9	39,0
Скоріше, задоволений	11,8	15,7
Робота місцевого відділення міліції		
Скоріше, незадоволений	37,1	38,6
Важко сказати, задоволений чи ні	55,2	49,4
Скоріше, задоволений	7,7	12,0
Робота дільничного міліціонера		
Скоріше, незадоволений	32,5	32,7
Важко сказати, задоволений чи ні	59,9	53,3
Скоріше, задоволений	7,6	14,0
Благоустрій та санітарний стан будинку		
Скоріше, незадоволений	34,2	36,2
Важко сказати, задоволений чи ні	32,9	28,8
Скоріше, задоволений	32,9	34,9
Благоустрій та санітарний стан подвір'я		
Скоріше, незадоволений	28,4	34,0
Важко сказати, задоволений чи ні	35,7	27,2
Скоріше, задоволений	35,9	38,7
Благоустрій та санітарний стан вулиць, парків, довкілля		
Скоріше, незадоволений	36,1	44,8
Важко сказати, задоволений чи ні	33,6	30,0
Скоріше, задоволений	30,3	25,1

N7. (MUS-n8). Якою мірою Ви задоволені своєю роботою в цілому?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед всіх	Серед зайнятих
Незадоволений («Зовсім незадоволений» + «Скоріше не задоволений»)	16,9	15,1	26,1
Задоволений («Скоріше задоволений» + «Цілком задоволений»)	58,5	28,1	48,6
Зовсім незадоволений	3,0	4,2	7,3
Скоріше, незадоволений	13,9	10,9	18,8
Важко сказати, задоволений чи ні	19,5	14,7	25,3
Скоріше, задоволений	47,3	22,9	39,4
Цілком задоволений	11,2	5,3	9,2
Зараз я не працюю	5,1	42,0	-

Блок Р

Р1. (MUS-b5). Як Ви думаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства?
Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Робітники	38,0	24,1
Селяни	33,6	16,0
Інтелігенція	35,2	15,4
Підприємці, бізнесмени	55,5	36,9
Керівники держпідприємств	22,8	13,1
Службовці держапарату ("чиновники")	37,0	25,4
Пенсіонери	11,6	4,3
Керівники сільгосппідприємств	16,4	5,9
Лідери політичних партій	36,3	35,9
Військові	18,1	10,5
Працівники міліції, служби безпеки	21,8	12,5
Судді та працівники прокуратури	23,3	14,5
Мафія, злочинний світ	22,3	34,6
Інші	2,1	1,8
Ніхто не відіграє	0,9	4,3
Важко відповісти	9,4	12,3

Р2. Дайте відповідь, будь ласка, на такі запитання:

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Чи можуть сьогодні в Україні люди вільно висловлювати свої політичні погляди?		
Ні	17,1	25,5
Важко сказати	24,1	18,4
Так	58,8	56,1
Чи є сьогодні в Україні політичні лідери, які могли б ефективно керувати країною?		
Ні	35,0	43,3
Важко сказати	41,7	30,1
Так	23,4	26,6
Чи потрібна, на Вашу думку, Україні багатопартійна система?		
Ні	32,6	41,3
Важко сказати	33,6	30,2
Так	33,7	28,5
Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу?		
Ні	33,0	43,8
Важко сказати	44,7	35,0
Так	22,3	21,2

P3. (MUS-b10). Якою мірою Ви задоволені чи незадоволені тим, як розвивається демократія в нашій країні?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1776
Незадоволений («Зовсім незадоволений» + «Скоріше не задоволений»)	51,8	53,4	54,2
Задоволений («Скоріше задоволений» + «Цілком задоволений»)	20,0	19,5	19,7
Взагалі незадоволений	18,0	24,7	25,1
Скоріше, незадоволений	33,7	28,7	29,1
Важко сказати, задоволений чи ні	28,3	25,8	26,2
Скоріше, задоволений	18,3	17,1	17,3
Повністю задоволений	1,7	2,4	2,4
Не надали відповідь на запитання	–	1,3	–

P4. (MUS-c6). У разі, коли порушено Ваші права та інтереси як громадянина, які заходи та засоби відстоювання своїх прав Ви вважаєте за ефективні і припустимі настільки, що Ви ГОТОВІ самі ВЗЯТИ в них УЧАСТЬ?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Участь у передвиборчих кампаніях	17,1	25,0
Збирання підписів під колективними петиціями	21,6	23,6
Законні мітинги і демонстрації	30,8	31,7
Погрожування страйком	2,6	5,5
Бойкот (відмова виконувати рішення адміністрації, органів влади)	7,1	8,8
Несанкціоновані мітинги і демонстрації	2,8	4,6
Незаконні страйки	1,6	2,7
Голодування протесту	1,7	1,9
Пікетування державних установ	5,8	10,2
Захоплення будівель державних установ, блокування шляхів сполучення	1,2	3,1
Створення незалежних від Президента та Уряду збройних формувань	0,9	2,4
Інше	1,9	0,9
Жоден із заходів не здається мені ефективним і припустимим настільки, щоб я взяв/ла у них участь	36,4	29,6
Важко відповісти	12,9	18,0

Блок R

R1. (MUS-r2). Якою мірою Ви пишаєтесь чи не пишаєтесь тим, що є громадянином України?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1601
Не пишаюсь («Зовсім не пишаюсь» + «Скоріше, не пишаюсь»)	5,1	9,8	11,1
Пишаюсь («Скоріше, пишаюсь» + «Дуже пишаюсь»)	77,8	54,0	60,7
Зовсім не пишаюсь	0,9	4,5	5,1
Скоріше, не пишаюсь	4,3	5,3	6,0
Важко сказати	17,1	25,1	28,2
Скоріше, пишаюсь	38,5	32,7	36,8
Дуже пишаюсь	39,3	21,3	23,9
Не надали відповідь на запитання	–	11,1	–

R2. Люди висловлюють різні думки щодо життя (як свого особистого, так і життя суспільства). Ми зібрали деякі, найбільш поширені висловлювання людей**. Відмітьте, будьласка, КОЖНУ думку – ЗГОДНІ Ви з нею чи НІ.**

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Зараз все так хитко, і здається, що може відбутися все, що завгодно		
Не згоден	10,7	7,2
Не знаю	13,6	4,0
Згоден	75,6	88,8
Чого сьогодні нам не вистачає, так це справжньої дружби, як бувало раніше, – на все життя		
Не згоден	36,4	23,4
Не знаю	21,1	10,6
Згоден	42,5	66,0
За теперішнього безпорядку та невизначеності важко зрозуміти, у що вірити		
Не згоден	25,3	20,1
Не знаю	13,3	6,7
Згоден	61,4	73,2
Все так швидко зараз змінюється, що не розумієш, яким законам слідувати		
Не згоден	37,3	20,7
Не знаю	15,8	9,0
Згоден	46,9	70,4
Багато з того, у що вірили наші батьки, руйнується на очах		
Не згоден	18,0	14,6
Не знаю	20,6	9,3
Згоден	61,4	76,0
Проблема зараз у тому, що більшість людей взагалі ні в що не вірить		
Не згоден	20,8	18,5
Не знаю	14,7	8,7
Згоден	64,4	72,8
Я часто не розумію, що до чого; почуваю себе ніяково		
Не згоден	55,1	39,8
Не знаю	19,1	13,2
Згоден	25,8	47,1
Раніше люди краще себе почували, тому що кожний знав, як вчиняти правильно		
Не згоден	38,7	24,5
Не знаю	25,7	11,2
Згоден	35,6	64,3

Продовження таблиці

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Мені здається, інші краще за мене знають, що вірно, а що – ні		
Не згоден	69,8	50,8
Не знаю	17,5	17,8
Згоден	12,7	31,4
Декілька сильних керівників можуть зробити для нашої країни більше, ніж усі закони та дискусії		
Не згоден	24,1	20,7
Не знаю	22,4	16,1
Згоден	53,5	63,2
Потрібно дуже багато доказів, щоб переконати людей у будь-якій істині		
Не згоден	23,1	20,8
Не знаю	20,1	14,0
Згоден	56,8	65,2
Я вважаю, що більшість людей здатна збрехати, щоб просунутися по службі		
Не згоден	15,8	14,1
Не знаю	21,9	11,5
Згоден	62,2	74,4
Більшість людей чесні лише тому, що бояться, що їх викриють на брехні		
Не згоден	49,3	34,2
Не знаю	26,6	18,2
Згоден	24,1	47,6
Я думаю, що більшість людей здатна піти на нечесний вчинок заради вигоди		
Не згоден	26,9	20,9
Не знаю	24,5	14,2
Згоден	48,6	64,9
Нікому не довіряти – найбезпечніше		
Не згоден	40,0	31,0
Не знаю	23,8	14,9
Згоден	36,3	54,2
Думаю, що майже кожен може збрехати, щоб уникнути неприємностей		
Не згоден	25,9	20,5
Не знаю	22,3	14,2
Згоден	51,8	65,3
Більшість людей у глибині душі не люблять обтяжувати себе заради того, щоб допомогти іншим		
Не згоден	33,9	29,5
Не знаю	23,9	16,0
Згоден	42,3	54,5
Жінки не повинні займати керівні посади		
Не згоден	74,3	68,1
Не знаю	15,1	12,7
Згоден	10,6	19,2

R3. (MUS-f8). Як Ви вважаєте, чого люди зараз побоюються найбільше?
Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декількаваріантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
1	**2**	**3**
Зростання злочинності	49,6	42,6
Безробіття	68,0	60,4
Нападу зовнішнього ворога на Україну	67,7	59,7
Міжнаціональних конфліктів	23,5	35,1
Міжрелігійних конфліктів	11,7	12,4
Напливу біженців, переселенців і приїжджих	12,3	13,9
Зупинки підприємств	43,8	36,1

Продовження таблиці

1	2	3
Повернення до старих порядків часів застою	15,7	12,0
Голоду	33,7	33,5
Масових вуличних безпорядків	34,1	32,9
Невиплати зарплат, пенсій тощо	62,4	60,9
Зростання цін	59,0	63,1
Встановлення диктатури в країні	18,3	16,9
Розпаду України як держави	48,2	46,0
Наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС	8,2	9,2
Зараження небезпечними для життя інфекціями (туберкульоз, СНІД тощо)	15,1	17,4
Холоду в квартирі	27,2	23,7
Чогось ще	4,0	5,1
По-справжньому нічого не бояться	2,1	1,8

R4. (MUS-d6). Який рівень Вашої довіри …?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
1	2	3
Сім'ї та родичам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	2,6	2,0
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	92,1	94,9
Зовсім не довіряю	1,1	0,3
Переважно не довіряю	1,5	1,7
Важко сказати, довіряю чи ні	5,4	3,1
Переважно довіряю	32,9	31,1
Цілком довіряю	59,2	63,8
Співвітчизникам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	13,2	12,9
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	37,5	50,5
Зовсім не довіряю	4,3	3,7
Переважно не довіряю	8,9	9,2
Важко сказати, довіряю чи ні	49,3	36,6
Переважно довіряю	35,4	40,3
Цілком довіряю	2,1	10,2
Сусідам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	22,8	15,7
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	36,3	53,3
Зовсім не довіряю	7,1	3,8
Переважно не довіряю	15,7	11,9
Важко сказати, довіряю чи ні	40,9	30,9
Переважно довіряю	34,0	44,0
Цілком довіряю	2,3	9,3
Колегам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	11,8	12,1
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	59,9	51,8
Зовсім не довіряю	2,4	3,2
Переважно не довіряю	9,4	8,9
Важко сказати, довіряю чи ні	28,3	36,1
Переважно довіряю	53,0	43,8
Цілком довіряю	6,9	8,0

Продовження таблиці

1	2	3
Церкві та духовенству		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	23,8	21,4
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	35,0	47,5
Зовсім не довіряю	9,4	8,3
Переважно не довіряю	14,4	13,1
Важко сказати, довіряю чи ні	41,3	30,9
Переважно довіряю	25,9	34,8
Цілком довіряю	9,0	12,7
Астрологам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	59,7	59,3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	8,2	11,4
Зовсім не довіряю	32,4	26,7
Переважно не довіряю	27,3	32,6
Важко сказати, довіряю чи ні	32,2	29,3
Переважно довіряю	7,1	9,4
Цілком довіряю	1,1	2,0
Засобам масової інформації (телебаченню, радіо, газетам)		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	54,2	45,4
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	11,2	25,2
Зовсім не довіряю	23,6	18,2
Переважно не довіряю	30,6	27,2
Важко сказати, довіряю чи ні	34,6	29,4
Переважно довіряю	10,5	23,3
Цілком довіряю	0,7	1,9
Податковій інспекції		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	45,4	59,3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	11,2	5,7
Зовсім не довіряю	21,9	28,9
Переважно не довіряю	23,5	30,4
Важко сказати, довіряю чи ні	43,4	35,0
Переважно довіряю	9,4	4,8
Цілком довіряю	1,8	0,9
Міліції		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	53,8	67,7
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	10,7	6,5
Зовсім не довіряю	24,7	33,4
Переважно не довіряю	29,1	34,3
Важко сказати, довіряю чи ні	35,4	25,8
Переважно довіряю	9,4	5,7
Цілком довіряю	1,3	0,8
Прокуратурі		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	52,4	67,8
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	10,0	4,8
Зовсім не довіряю	26,2	35,7
Переважно не довіряю	26,2	32,1
Важко сказати, довіряю чи ні	37,6	27,5
Переважно довіряю	8,8	4,1
Цілком довіряю	1,2	0,7
Судам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	55,1	69,1

Продовження таблиці

1	2	3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	10,1	5,3
Зовсім не довіряю	27,8	38,2
Переважно не довіряю	27,3	30,9
Важко сказати, довіряю чи ні	34,8	25,6
Переважно довіряю	8,5	4,6
Цілком довіряю	1,6	0,7
Президентові		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	24,8	34,8
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	30,3	33,9
Зовсім не довіряю	12,3	19,2
Переважно не довіряю	12,5	15,6
Важко сказати, довіряю чи ні	44,8	31,3
Переважно довіряю	24,7	28,5
Цілком довіряю	5,6	5,4
Верховній Раді		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	49,9	65,3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	9,9	8,6
Зовсім не довіряю	23,3	35,0
Переважно не довіряю	26,7	30,3
Важко сказати, довіряю чи ні	40,2	26,0
Переважно довіряю	8,5	7,7
Цілком довіряю	1,3	0,9
Уряду		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	41,3	53,3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	15,3	17,2
Зовсім не довіряю	19,4	28,6
Переважно не довіряю	21,9	24,7
Важко сказати, довіряю чи ні	43,4	29,5
Переважно довіряю	13,5	15,4
Цілком довіряю	1,8	1,8
Місцевим органам влади		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	28,1	49,4
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	28,7	18,7
Зовсім не довіряю	11,2	23,3
Переважно не довіряю	16,9	26,1
Важко сказати, довіряю чи ні	43,1	31,8
Переважно довіряю	25,1	17,2
Цілком довіряю	3,7	1,5
Армії		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	19,6	27,6
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	33,7	39,7
Зовсім не довіряю	8,9	14,4
Переважно не довіряю	10,7	13,2
Важко сказати, довіряю чи ні	46,7	32,7
Переважно довіряю	27,4	29,3
Цілком довіряю	6,3	10,4
Профспілкам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	36,4	49,1
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	20,1	12,2
Зовсім не довіряю	17,5	26,8
Переважно не довіряю	18,9	22,3

Продовження таблиці

1	2	3
Важко сказати, довіряю чи ні	43,5	38,7
Переважно довіряю	17,5	11,0
Цілком довіряю	2,6	1,2
Політичним партіям		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	66,0	71,9
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	3,3	3,8
Зовсім не довіряю	36,2	40,1
Переважно не довіряю	29,8	31,8
Важко сказати, довіряю чи ні	30,7	24,2
Переважно довіряю	2,3	3,2
Цілком довіряю	1,0	0,6
Комуністичній партії		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	76,1	76,5
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	2,9	6,4
Зовсім не довіряю	59,9	55,8
Переважно не довіряю	16,2	20,7
Важко сказати, довіряю чи ні	21,0	17,0
Переважно довіряю	1,5	5,6
Цілком довіряю	1,5	0,8
Керівникам державних підприємств		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	34,3	45,9
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	11,4	9,7
Зовсім не довіряю	13,4	22,1
Переважно не довіряю	21,0	23,8
Важко сказати, довіряю чи ні	54,2	44,4
Переважно довіряю	10,4	9,0
Цілком довіряю	1,1	0,7
Приватним підприємцям		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	27,5	37,3
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	17,5	16,8
Зовсім не довіряю	11,0	16,4
Переважно не довіряю	16,6	20,9
Важко сказати, довіряю чи ні	54,9	45,9
Переважно довіряю	15,8	15,7
Цілком довіряю	1,7	1,1
Банкам		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	52,3	61,1
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	11,6	10,1
Зовсім не довіряю	21,6	30,7
Переважно не довіряю	30,7	30,4
Важко сказати, довіряю чи ні	36,2	28,8
Переважно довіряю	10,2	9,4
Цілком довіряю	1,3	0,7
Страховим компаніям		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	60,8	66,0
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	7,4	6,9
Зовсім не довіряю	29,7	34,9
Переважно не довіряю	31,1	31,1
Важко сказати, довіряю чи ні	31,8	27,1
Переважно довіряю	6,2	6,1
Цілком довіряю	1,2	0,8

Продовження таблиці

1	2	3
Благодійним фондам, громадським організаціям		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	41,8	46,8
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	14,5	14,8
Зовсім не довіряю	21,3	23,2
Переважно не довіряю	20,5	23,6
Важко сказати, довіряю чи ні	43,7	38,4
Переважно довіряю	13,2	13,0
Цілком довіряю	1,3	1,8
Вченим Національної академії наук України		
Не довіряю («Зовсім не довіряю» + «Переважно не довіряю»)	13,4	20,2
Довіряю («Переважно довіряю» + «Цілком довіряю»)	29,0	35,2
Зовсім не довіряю	6,9	10,6
Переважно не довіряю	6,5	9,6
Важко сказати, довіряю чи ні	57,6	44,7
Переважно довіряю	24,5	29,6
Цілком довіряю	4,5	5,6

R5. (MUS-z1). Чи можливий розвиток української держави та економіки без розвитку вітчизняної науки?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Абсолютно неможливий	38,4	33,5
Скоріше, неможливий	28,0	29,2
В одних сферах неможливий, в інших можливий	18,5	15,0
Скоріше, можливий	3,4	4,9
Цілком можливий	1,8	2,9
Важко сказати	9,9	14,5

Блок О

О2. (MUS-o2). Чи задоволені Ви рівнем своєї освіти?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1789
Незадоволений *(«*Повністю незадоволений*» + «*Скоріше, незадоволений*»)*	19,4	26,6	26,9
Задоволений *(«*Скоріше, задоволений*» + «*Повністю задоволений*»)*	68,1	50,0	50,3
Повністю незадоволений	6,1	6,8	6,9
Скоріше, незадоволений	13,3	19,8	20,0
Важко сказати, задоволений чи ні	12,5	22,7	22,8
Скоріше, задоволений	46,3	33,1	33,3
Повністю задоволений	21,8	16,9	17,0
Не надали відповіді на запитання	–	0,7	–

О3. (MUS-o1). Чи відповідає Ваш професійно-освітній рівень характеру Вашої теперішньої роботи?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед всіх	Серед зайнятих
Так	60,8	28,3	48,8
Ні	18,8	22,9	39,5
Важко відповісти	16,8	6,8	11,6
Зараз не працюю	3,7	42,1	-

О5. (MUS-o3). Чи вмієте Ви користуватися комп'ютером?

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=799	
Не вмію і ніколи не користуюсь	1,0	1,0	34,7
Вмію працювати на комп'ютері, іноді користуюсь	6,6	6,8	40,8
Вмію і постійно використовую в роботі	89,8	92,2	23,9
Інше	0,0	0,0	0,6
Не надали відповідь на запитання	2,7	–	–

О6. (MUS-o4). Чи користуєтесь Ви Інтернетом?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Не маю потреби і ніколи не користуюсь	0,5	35,2
Маю потребу, але не маю можливостей користуватися	2,9	5,6
Користуюся вдома	71,6	55,8
Користуюся на роботі	76,2	15,7
Користуюся в Інтернет-кафе, комп'ютерному клубі тощо	7,2	2,4

О7. Чи вимагає Ваша робота постійного використання комп'ютера, Інтернету?

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України
	Серед усіх опитаних	Серед тих, хто надав відповідь на запитання	
Комп'ютера	N=821	N=792	
Так, щоденно	87,3	90,5	
Так, але не щоденно	6,3	6,6	
Так, але досить рідко	1,7	1,8	
Практично, ні	1,1	1,1	
Не надали відповідь на запитання	3,5	–	
Інтернету	N=821	N=722	
Так, щоденно	57,5	65,4	
Так, але не щоденно	23,0	26,2	
Так, але досить рідко	4,0	4,6	
Практично, ні	3,4	3,9	
Не надали відповідь на запитання	12,1	–	

O8. (MUS-z4). На Вашу думку, на чиї рекомендації насамперед має спиратися влада у процесі розроблення програми розвитку України?
Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати до 2-х варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Політиків та державних діячів України	23,0	20,3
Представників бізнесу та керівників підприємств	33,4	24,1
Вітчизняних учених	44,7	35,5
Закордонних експертів	29,6	24,3
Громадських організацій України	22,8	19,1
Інших	4,1	2,0
Важко сказати	17,7	26,0

Блок V

V1. (MUS-z8). Скажіть, будь ласка, традиції, цінності та норми поведінки громадян яких країн найбільш близькі Вам?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Країн Західної Європи	26,8	14,9
Скоріше, країн Західної Європи, ніж східнослов'янських	15,2	13,2
Важко відповісти	34,2	32,2
Скоріше, східнослов'янських країн, ніж країн Західної Європи	12,7	18,0
Східнослов'янських країн	11,1	21,6

V2. (MUS-z9). Якби в найближчий місяць в Україні відбувались вибори до Верховної Ради України, то за яку партію Ви б проголосували?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Партію «Солідарність» (П. Порошенко)	15,6	12,9
Партію «Самопоміч» (А.Садовий)	11,4	1,0
Партію «Громадянська позиція» (А.Гриценко)	4,3	4,9
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (Ю.Тимошенко)	4,3	5,8
Всеукраїнське об'єднання «Свобода» (О.Тягнибок)	2,4	3,4
Партію «Сильна Україна» (С. Тігіпко)	2,4	–
Радикальну партію Олега Ляшка	2,4	12,5
Партію розвитку України (Ю. Мірошниченко)	1,0	–
Комуністичну партію України (П.Симоненко)	1,0	2,4
Партію «Правий сектор» (Д.Ярош)	0,9	1,0
Партію «УДАР» (В.Кличко)	0,4	4,4
Партію регіонів (М.Добкін, О. Єфремов)	0,1	2,1
Інша партія	3,3	1,9
Важко сказати	39,5	23,0
Не брав/ла б участі в голосуванні	11,1	24,7

V3. (MUS-z11). Як би Ви охарактеризували масові протести в Києві та регіонах у грудні 2013 – лютому 2014 року?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Як народне повстання проти влади	50,9	47,8
Як революцію	20,3	21,9
Як політичний протест	14,1	15,4
Як бунт	5,2	7,6
Як незаконне захоплення влади	9,5	13,4
Як військовий (збройний) переворот	3,2	7,2
Інші варіанти	2,2	1,0
Важко сказати	16,2	9,3

V4. (MUS-z19). За чий рахунок, на Вашу думку, слід відновлювати зруйноване на київському Майдані і в постраждалих містах Південного Сходу?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати до 3-х варіантів відповіді

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України	
		Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1786
За рахунок державного бюджету	36,3	37,3	37,6
За рахунок місцевих бюджетів	18,6	22,6	22,8
За рахунок великих бізнесменів	59,6	64,6	65,1
За рахунок підприємств і організацій	8,2	10,4	10,5
За рахунок міжнародної безоплатної гуманітарної допомоги	28,3	22,6	22,8
За рахунок благодійних внесків громадян	14,0	8,8	8,8
Інше	8,4	6,4	6,5
Не надали відповідь на запитання	–	0,8	–

V5. (MUS-z23). Підтримуєте Ви чи ні створення в Україні регіональних парламентів та регіональних урядів?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Підтримую («Цілком підтримую» + «Скоріше, підтримую»)	16,0	17,0
Не підтримую («Скоріше, не підтримую» + «Зовсім не підтримую»)	45,2	45,4
Цілком підтримую	6,2	6,3
Скоріше, підтримую	9,7	10,7
Скоріше, не підтримую	16,2	12,2
Зовсім не підтримую	29,0	33,2
Важко сказати	38,9	37,6

V6. (MUS-z24). Як Ви вважаєте, керівники обласних (регіональних) органів влади в Україні мають …?

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Призначатися Президентом України	12,7	7,8
Призначатися Верховною Радою України	1,7	4,2
Обиратися населенням на виборах в областях	60,3	60,1
Обиратися обласними радами	9,1	9,3
Інші варіанти	0,2	0,2
Важко сказати	16,0	18,3

Блок E

E1. (MUS-L2). Оцініть, будь ласка, матеріальний рівень життя Вашої сім'ї:
За 10-бальною шкалою, де 0 балів – найнижчий, а 10 балів – найвищий

Показник		Опитування державних службовців		Опитування загального населення України
		Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=769	
Найнижчий рівень життя	0	4,1	4,4	3,3
	1	7,7	8,2	4,5
	2	12,2	13,0	13,0
	3	28,5	30,4	28,9
	4	17,7	18,9	23,1
	5	14,9	15,9	18,1
	6	3,3	3,5	5,4
	7	4,6	4,9	2,6
	8	0,6	0,7	0,7
	9	0,0	0,0	0,2
Найвищий рівень життя	10	0,1	0,1	0,2
Не надали відповідь на запитання		6,3	–	–
Середнє значення, балів		3,42		3,60

E2. (MUS-L6). Як Ви вважаєте, який дохід у розрахунку на одну особу на місяць забезпечує зараз прожитковий мінімум?

Показник, *грн*	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
200–1500*	12,7	26,7
1501–2000	11,6	25,3
2001–3000	30,5	26,9
3001–5000	24,5	16,1
5001 та більше	9,4	2,4
Немає відповіді	11,4	2,6

** Для опитування державних службовців початковий інтервал має значення в 700 гривень*

E3. (MUS-L7). Скільки грошей потрібно зараз Вашій родині у розрахунку на одну особу на місяць, щоб жити, за Вашими уявленнями, нормально?

Показник, *грн*	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
200–2000	–	16,8
2001–3000	–	29,9
1000–3000	18,1	–
3001–5000	35,6	34,2
5001–8000	17,1	9,8
8001–10000	13,9	4,6
10001 та більше	8,0	2,4
Немає відповіді	7,3	2,3

E4. (MUS-L8). А як Ви гадаєте, родину з яким доходом у розрахунку на одну особу на місяць можна вважати бідною?

Показник, *грн*	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
До 999	7,7	39,6
1000	29,7	40,4
1001–1500	24,7	11,6
1501–2000	18,8	4,3
2001 та більше	10,8	1,4
Немає відповіді	8,3	2,7

D. СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНИЙ БЛОК

Стать респондента:

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Чоловіча	28,4	44,3
Жіноча	66,6	55,7
Не надали відповідь на запитання	5,0	–

Вік респондента:

Показник, *років*	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
18–29	25,8	19,6
30–39	29,5	21,9
40–49	19,9	13,6
50–65	13,9	32,7
66–89	0,0	12,2
Немає відповіді	11,0	0,0

Сімейний стан:

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України	
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=747	Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1786
Ніколи не був (-ла) у шлюбі	21,4	23,6	13,6	13,6
Перебуваю у зареєстрованому шлюбі	48,6	53,4	58,6	58,8
Перебуваю у фактичному, незареєстрованому шлюбі	7,2	7,9	7,5	7,5
Розлучений (-а) офіційно	11,0	12,0	7,9	7,9
Розійшовся (-лась), хоч офіційно не розлучений (-на)	1,3	1,5	1,3	1,3
Вдівець (вдова)	1,5	1,6	10,8	10,9
Не надали відповідь на запитання	9,0	–	0,3	–

Рівень освіти:

Показник	Опитування державних службовців	
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=773
Повна загальна середня освіта (середня школа, ліцей, профтехучилище)	1,0	1,0
Середня спеціальна освіта (профтехучилище, технікум)	1,1	1,2
Неповна вища освіта (технікум, коледж/молодший спеціаліст)	1,9	2,1
Базова вища освіта (коледж, інститут /бакалавр)	2,4	2,6
Повна вища освіта (інститут, університет, академія/спеціаліст, магістр)	86,8	92,2
Науковий ступінь (кандидат, доктор наук)	0,9	0,9
Не надали відповідь на запитання	5,8	–

Показник	Опитування загального населення України	
	Серед усіх опитаних, N=1800	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=1787
Початкова, неповна середня	6,2	6,3
Середня загальна	29,2	29,4
Середня спеціальна (технікум, училище, коледж)	38,6	38,8
Перша ступінь вищої освіти (бакалавр)	4,2	4,3
Повна вища освіта (спеціаліст, магістр, аспірантура, вчений ступінь)	21,1	21,2
Не надали відповідь на запитання	0,7	–

Національність (за самовизначенням):

Показник	Опитування державних службовців	Опитування загального населення України
Українець	91,0	88,0
Росіянин	2,4	10,1
Інша	6,6	1,9

Рідна мова:

Показник	Опитування державних службовців		Опитування загального населення України
	Серед усіх опитаних, N=821	Серед тих, хто надав відповідь на запитання, N=777	
Українська	85,0	89,8	68,5
Російська	9,4	9,9	30,1
Інша	0,2	0,3	1,4
Не надали відповідь на запитання	5,4	–	–

Наукове видання

Балакірєва Ольга Миколаївна
Середа Юлія Валеріївна
Сіденко Володимир Романович
Шестаковський Олексій Петрович
Тітар Іван Олександрович
Афонін Едуард Андрійович
Головаха Євген Іванович
Дмитрук Дмитро Анатолійович
Близнюк Вікторія Валеріївна
Білоус Євгеній В'ячеславович
Карнаухова Олена Вікторівна
Гук Лариса Павлівна
Локтєва Ірина Іванівна

НЕЕКОНОМІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ІНТЕГРАЦІЙНОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

За редакцією
канд. соціол. наук *О.М. Балакірєвої*

Редактори: *І.І. Нестеренко, В.М.Ускова*
Оригінал-макет *С.В.Чимбай*

Підписано до друку
Формат 60х84/8. Гарнітура Times New Roman. Ризографія.
Ум. друк. арк. 19,68 Обл.-вид. арк. 10,5
Наклад 150 прим. Замовлення №

Поліграфічна дільниця ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011