

**В. В. СПИРИДОНОВ***Институт экономики и права, филиал Московской Академии труда и социальных отношений,  
г. Севастополь*

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ УКРАИНЫ И ИСТОЧНИКИ ИХ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 2(21), с. 12–17

*Рассматривается роль социальных программ в развитии экономики Украины. Акцентировано внимание на социальной стороне этой проблемы. На примере отрасли здравоохранения показана недостаточность бюджетного финансирования и, как результат, неэффективность функционирования этой отрасли.*

В 90-х годах XX ст. во многих независимых государствах, образовавшихся после развала Советского Союза, произошли существенные экономические и социальные изменения, общественная трансформация в целом, что в значительной мере отразилось на отношении населения к возникновению рыночной экономики, на формировании рыночной ментальности. Этот период, как в политике, так и в экономике, характеризуется как переходный.

Новые производственные отношения, сформировавшиеся в переходный период практически во всех постсоветских государствах, изменили представление о движущих силах и определили соотношение разных факторов, обозначили роль и место человека в процессе развития общества. Опыт экономически развитых стран, а еще в большей степени стран, которые осуществили экономический “рывок”, свидетельствует о решающем значении человеческого капитала, качества рабочей силы и мотивации эффективного труда. Именно человеческий капитал обеспечивает в настоящее время высокие темпы экономического роста. Страны, политика которых направлена преимущественно на обеспечение развития человеческого потенциала, достигают на изломе тысячелетий наибольших успехов.

По оценкам специалистов экспертной корпорации “Всемирный экономический форум”, уже в 1992 г. конкурентные преимущества стран с развитой экономикой лишь на 15 % зависели от традиционных показателей, таких как величина ВВП, уровень инфляции, состояние торгового ба-

ланса. В основном (85 %) темп прироста зависит от факторов, связанных с человеческим потенциалом (от мотивации труда, степени образованности, квалификации кадров и т. п.).

Необходимость быстрого экономического роста в условиях сокращения численности населения нуждается в улучшении условий и усилении стимулов формирования трудового потенциала и максимально эффективного его использования. Основными направлениями политики, направленной на достижение этой цели, является расширение границ экономической активности, создание возможностей принимать участие в экономической деятельности для максимально большей части населения, обеспечение достойных условий труда, содействие приобретению высокого уровня образования и квалификации, поддержка здоровья нации. Непосредственным рычагом такой политики является переход к модели развития, которая опирается не на низкую стоимость, а на высокое качество рабочей силы.

К сожалению, модель социально-экономического развития Украины до сих пор продолжает опираться на дешевизну сырья и рабочей силы. Вследствие этого формируется социальная структура, в корне отличная от европейской: вместо доминирования среднего класса и небольшого уровня расслоения — поляризуемое общество с большой долей бедного населения.

Следует отметить, что в 2007 г. средняя заработная плата в Украине достигла в реальном измерении приблизительно 70 % уровня заработной платы 1990 г. Однако, несмотря на существенный

рост средней номинальной заработной платы, сохраняется отставание Украины от подавляющего большинства европейских стран. Так, сравнительно с 2004 г. на 73 евро увеличилась разница со средней заработной платой в Чехии, на 61 — в Польше, на 52 евро в России.

Механическое повышение минимальной заработной платы на протяжении 2005–2007 гг., не обусловленное соответствующим ростом производительности труда, не развязало системных противоречий в оплате труда и не побудило работодателей к освещению доходов наемных работников. Об этом, в частности, свидетельствует то, что по состоянию на сентябрь 2007 г. 6,3 % наемных работников имели начисление в размере минимальной заработной платы, установленной законодательством (440 грн). Наибольшая часть наемных работников, которые имеют заработную плату ниже минимальной, наблюдается в рыболовстве — 16,9 %, в сельском хозяйстве — 15,6 %, в сфере предоставления коммунальных услуг и сфере культуры — 8 %.

**1. Формирование мотивации.** Ситуация с соответствием профессионального образования работающих и характером их труда в стране сложилась достаточно неоднозначная. Если профессионально-образовательный уровень почти половины наемных работников (49,4 %) затребован и реализуется в соответствии с местом работы и только треть наемных работников не работает по специальности, то среди работодателей — владельцев, которые используют наемный труд, и самозанятых это соответствие прослеживается в обратном направлении.

Средняя величина заработной платы (при явном противоречии в соотношении минимальной и максимальной зарплат, которое в конце 90-х годов составляло 1:12, хотя в развитых странах оно составляет 1:3 или 1:4), а точнее, низкий уровень этой зарплаты превратил ее в разновидность социальной помощи за место работы. В данной ситуации она отрицает выполнение функций зарплаты, а главное — стимулирующей функции, что, бесспорно, оказывает разрушительное влияние на отношение человека не только к работе, но и к труду в целом. Респонденты в своих ответах ярко продемонстрировали существующую огромную разницу между *номинальной* и *реальной* заработной платой.

В период становления СССР мотивацией надежно служила идеология, проводимая правительством и компартией. Именно это позволило государству добиться невиданных темпов раз-

вития экономики. Советский Союз по темпам прироста производства в послевоенный период (гражданской войны) и в период нэпа опередил многие развитые и развивающиеся капиталистические (как их тогда называли) страны. К 1937 г. СССР достиг впечатляющих результатов (таблица).

#### Рост физического объема валовой продукции промышленности СССР за 1928–1937 гг.

(в скобках указаны проценты к 1928 г.)

Предметы потребления	1928 г.	1932 г.	1937 г.
Чугун, млн т	3,3	6,2 (188 %)	14,5 (439 %)
Сталь, млн т	4,3	5,9 (137 %)	17,7 (412 %)
Прокат черных металлов, млн т	3,4	4,4 (129 %)	13,0 (382 %)
Уголь, млн т	35,5	64,4 (181 %)	128,0 (361 %)
Нефть, млн т	11,6	21,4 (184 %)	28,5 (246 %)
Электроэнергия, млрд кВт-ч.	5,0	13,5 (270 %)	36,2 (724 %)
Бумага, тыс. т	284,0	471,0 (166 %)	832,0 (293 %)
Цемент, млн т	1,8	3,5 (194 %)	5,5 (306 %)
Сахарный песок, тыс. т	1283,0	828,0 (65 %)	2421,0 (189 %)
Станки металлорежущие, тыс. шт.	2,0	19,7	48,5
Автомобили, тыс. шт.	0,8	23,9	200,0
Обувь кожаная, млн пар	58,0	86,9 (150 %)	183,0 (316 %)

Результатом первых пятилеток стал взлет тяжелой промышленности, благодаря чему прирост ВВП в течение 1928–1940 гг. составил 4,6 % в год [2]. Промышленное производство в период 1928–1937 гг. выросло в 2,5–3,5 раза, т. е. 10,5–16 % в год. В частности, выпуск машинного оборудования в этот период рос в среднем на 27,4 % в год. Такой колоссальный темп развития стал возможен только благодаря очень эффективной мотивации деятельности практически всего населения страны.

К 1991 г. население страны уже потеряло доверие к лозунгам и декларациям государства, что и получило свое отражение в экономических показателях (рис.1) не только Украины, но и многих постсоветских государств.

Проблема стоимости труда, заработной платы, приобрела на грани 90-х годов самое острое социально-экономическое выражение. Недовольство зарплатой и общим материальным положением, частые напрасные поиски работы с удовлетвори-

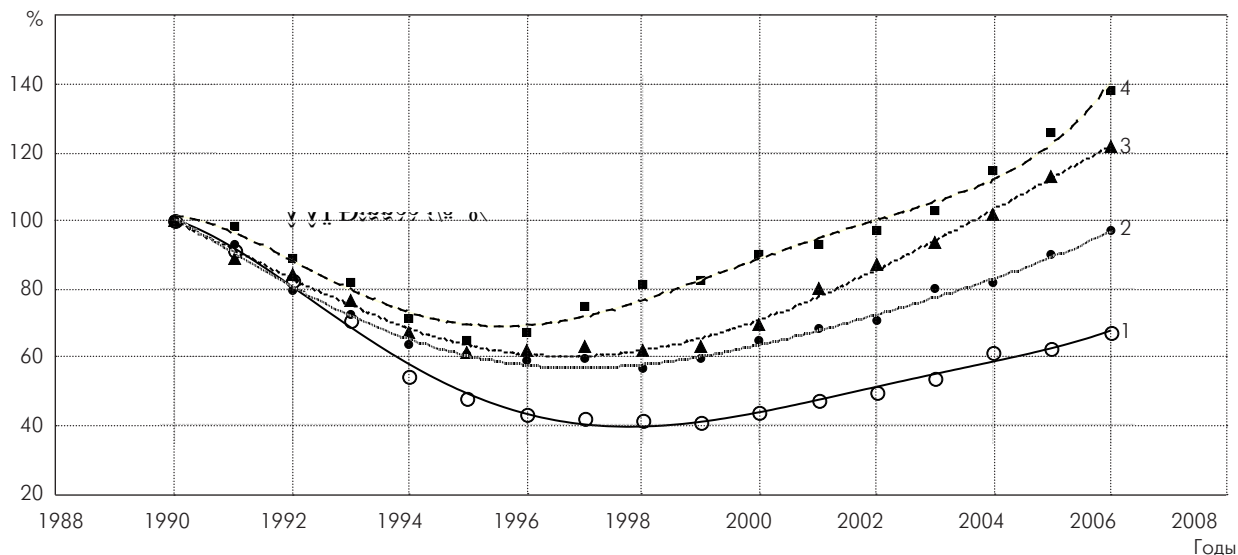


Рис. 1. Изменение ВВП “стран четверки” в период 1990–2006 гг. (в % к 1990 г.):

1 — Украина; 2 — Россия; 3 — Казахстан; 4 — Беларусь

(Источник: Статкомитет СНГ, статкомитеты стран ЕврАзЭС и Украины)

тельной платой негативно влияют не только на состояние общественного мнения относительно экономических и общественных превращений, но и вызывают общую обеспокоенность ростом цен (71,3 %), угрозой безработицы (73 %) и тем самым влияют на общую оценку социального состояния.

**2. Проблемы социальной адаптации населения.** Проблема социальной адаптации населения в трудовой сфере прямо касается как минимум трех заинтересованных сторон:

- государства в лице социальных и экономических институтов, в интересах которого обеспечить быстрое вхождение работников в новые социально-производственные условия;
- прослойки предпринимателей-производителей, для которых работник, осознающий свою роль в новых производственных условиях и добровольно соглашающийся с этой ролью, имеет прямую заинтересованность в результатах производственного процесса, является непременным условием становления стойкого и прибыльного дела;
- населения (семьи), которое испытывает весь груз от нынешней невключенности в те изменения, которые происходят в хозяйственной сфере (за исключением его сравнительно незначительной элитной прослойки).

Социальная адаптация населения означает, что оно постепенно приспособливается к новым

принципам общественного строя, имеет возможность изменить стереотип своего поведения в соответствии с ними, не переходя при этом к действиям, “которые возмущают систему в ее новом состоянии”.

Разные слои населения в результате социальных трансформаций формируют новые референтные группы, какие они добровольно признают такими; структура населения изменяется в сторону его ухудшения (массовое распространение попрошайничания и криминальных действий). Показателями социально адаптированной/неадаптированной части населения являются рост социальной напряженности и острой конфликтности в обществе, снижение трудовой активности.

Процесс адаптации облегчается или осложняется в зависимости от того, насколько инерционно сформированы в обществе внутрисистемные отношения, насколько быстро и более легко население может “согласиться” с разрушением и перейти к формированию новых отношений, которые отвечают новым обстоятельствам. Поэтому в системном значении показателем социальной адаптации населения является интенсивный количественный рост внутренних отношений, сокращения количества “непристроенных” элементов социально-экономической системы к какому-то приемлемому для них уровню (это “допустимый” уровень безработицы, падения жизненного уровня, масштабов политической и социальной нестабильности и др.).

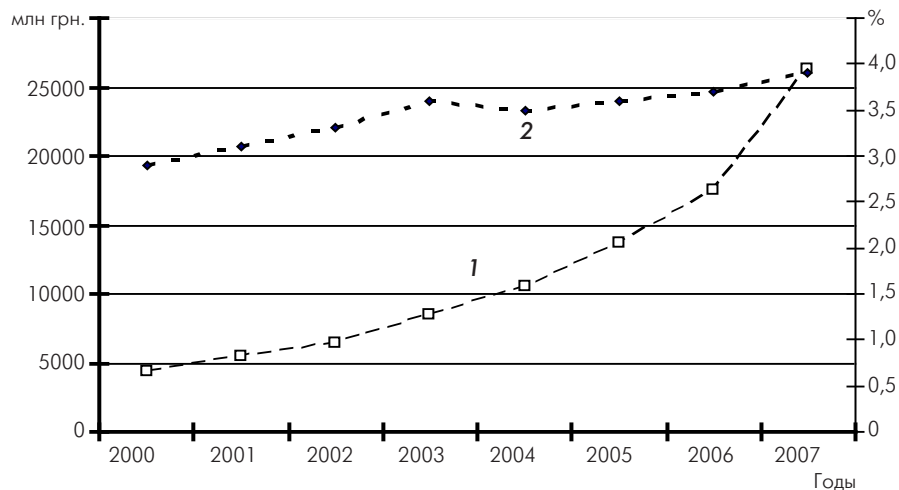


Рис. 2. Расходы сводного бюджета на охрану здоровья в 2000–2007 гг.:

1 — расход в млн грн; 2 — % от ВВП

В ценностной иерархии украинцев *интересная работа* стоит на пятом месте после здоровья, материального благосостояния, благополучия детей, семьи. О ее важности (скорее “важная, очень важная”) заявили 82 % респондентов. Почти 55 % опрошенных ответили, что им не хватает подходящей работы.

Требования работающих респондентов к работе очень высоки. Значительная часть респондентов (22 %) — это скорее “довольные” и 16 % — “совсем не довольные” своей работой. Не определились с ответом 35 % респондентов. Довольны своей работой 28 % респондентов, причем 3 % из них довольные полностью и 25 % — скорее довольные [3; 4].

В результате исследования здравоохранения — одной из наиболее важных, с социальной точки зрения, отрасли бюджетной сферы сделан вывод, что на сегодняшний день в Украине все еще применяются методы планирования, которые направлены на финансирование учреждений, а не услуг [1].

В частности, государственные и коммунальные предприятия отрасли охраны здоровья вследствие недостаточности бюджетных средств и значительной изношенности материально-технической базы практикуют предоставление платных услуг. Средства поступают в общий и специальный фонды бюджета, что составляет значительную долю всех ресурсов, которые тратятся на эту отрасль (рис. 2).

Анализ деятельности отрасли охраны здоровья, а также нормативно-правовой базы показал, что состояние бюджетного финансирования

отображает всю гамму проблем в процессе планирования расходов бюджета на социальные программы.

Большое внимание уделено вопросу о месте и роли в современном бюджетировании стратегического и среднесрочного планирования, поскольку именно эти элементы дают возможность увязать стратегические цели государственной политики с ресурсами, необходимыми для их достижения в среднесрочной перспективе.

Главными преградами в его комплексном использовании являются отсутствие научного обоснования, недостаточные методологические разработки, несовершенное правовое поле, которое создавалось параллельно с фактическим внедрением отдельных инструментов бюджетирования. Это не позволяет выстроить четкие приоритеты в бюджетном финансировании, распыляет бюджетные средства на множество программ, отсутствует системное видение конечных результатов от проводимой бюджетной политики. В Украине необходимо внедрить систему стратегического планирования, основываясь на мировом опыте ее применения в странах Западной Европы, где связующим звеном между общегосударственной стратегией развития социальной отрасли и экономики в целом являются стратегические планы деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Финансовое обеспечение поступательного развития общества должно основываться на следующих принципах:

- опережающее наращивание объемов расходов в социальную сферу в сравнении с госу-

дарственными расходами на развитие экономики в целом;

- увеличение доли непрямых бюджетных расходов в финансировании социальных программ и обеспечении эффективных пропорций между государственным и негосударственным финансированием;
- сбалансированность объемов бюджетных расходов на науку, образование, здравоохранение и производство на оптимальном для инновационных моделей экономики уровне (1 : 3,5 : 3,5 : 5);
- долгосрочная стабилизация государственных расходов на фундаментальные исследования, обеспечение более высокого уровня финансирования приоритетных направлений науки и социальных программ, сбалансированности затрат на фундаментальные, прикладные исследования и разработки на уровне процентных соотношений 15 : 25 : 60;
- объемы расходов на науку в государственном бюджете должны составлять 1,7 % ВВП и постепенно возрастать с тем, чтобы достичь в 2010 г. суммарных расходов на социальные и научные программы из всех источников финансирования.

При этом используется инфраструктура, созданная в основном за счет средств общего фонда бюджета. Впрочем, бюджетные учреждения имеют законодательное право предоставлять платные услуги. Учитывая значительный спрос на такие услуги со стороны населения, что является своеобразным залогом повышения их качества, можно говорить о перспективности перевода части услуг на платную основу. Подобная практика была реализована в зарубежных странах. Кроме исключительно бюджетных аспектов, важное значение получает также необходимость структурных изменений как в этой отрасли, так и в других отраслях социально-культурной сферы.

Результаты исследования позволили сделать вывод, что одним из путей улучшения качества является необходимость финансирования самих ус-

луг, а не заведений, на основе расчета их стоимости и обоснования финансирования из бюджета.

Оценка экономического благосостояния населения страны в настоящее время проводится по величине ВВП на душу населения по паритету покупательной способности.

С целью повышения темпов прироста ВВП необходима убедительная мотивация для всего работоспособного населения, численность которого в Украине в настоящий момент составляет примерно 22 млн человек. На негативном положении Украины сказалось низкое материальное вознаграждение за выполняемую работу (в среднем около 300 дол. США в месяц), что не дает возможности обеспечивать себя и семью. Другими словами, эти данные, очевидно, стоит квалифицировать как еще одно подтверждение того, что сегодня в экономической сфере доминируют “материалистические” факторы, т. е. “ценности, необходимые для выживания”.

Эффективным способом повышения мотивации является формирование у населения доверия к программам и обещаниям правительства, которое в настоящее время утеряно у большинства активного населения. Выполнение намеченных социальных программ позволит возродить доверие населения к власти и повысить его активность в подъеме экономики.



## Литература

1. Бабич Т. С. Внедрение элементов программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины // *Вестн. Академии таможенной службы Украины*. — 2004. — № 4. — С. 30–35.
2. Мельянцева В. А. Восток и Запад во втором тысячелетии: экономика, история и современность // *Общественные науки и современность*. — 2003. — № 5. — С. 84–95.
3. Нечай Т., Илларионов В. Заработная плата в период трансформации экономики // *Украина: аспекты труда*. — 1997. — № 8. — С. 32–41.
4. *Украинское общество: от выборов к выборам (социологический мониторинг 1994, 1998, 2002)*. — К., 2002.

*Эффективным способом повышения мотивации является формирование у населения доверия к программам и обещаниям правительства, которое в настоящее время утрачено у большинства активного населения. Выполнение намеченных социальных программ позволит возродить доверие населения к власти и повысить его активность в подъеме экономики.*

*Ефективним способом підвищення мотивації є формування у населення довіри до програм і обіцянок уряду, яка у наш час втрачена для більшості активного населення. Виконання намічених соціальних програм дасть змогу відродити довіру населення до влади і посилити його активність у піднесенні економіки.*

*Forming at the population of trust to the programs and promises of government is the effective method of increase of motivation that is presently lost at majority of active population. Implementation laid down social programmers will allow to revive the trust of population to power and promote his activity in getting up of economy.*

Получена 3 февраля 2009 г.