

Cite: Novikov, Valerii (2024). Sotsialnyi zakhyst: terminolohichne vyznachennia, osnovy ta zasoby upravlinnia [Social Protection: Terminological Definition, Fundamentals and Management Tools]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika — Demography and Social Economy*, 3 (57), 79—100. <https://doi.org/10.15407/dse2024.03.079>



<https://doi.org/10.15407/dse2024.03.079>

УДК 37.015.6

JEL Classification I 29, I 19

**ВАЛЕРІЙ НОВІКОВ**, д-р екон. наук, проф.

Інститут демографії та проблем якості життя НАН України

01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail: [valery.economy@ukr.net](mailto:valery.economy@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-5892-815X

Scopus ID: 57221437748

## **СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ: ТЕРМІНОЛОГІЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ, ОСНОВИ ТА ЗАСОБИ УПРАВЛІННЯ**

*Зміни у соціальних та економічних відносинах, що стрімко відбуваються під впливом різних видів ризиків, зумовлюють появу нових викликів у відносинах населення з державними та суспільними структурами. Підвищується значущість соціальних інститутів, призначених надавати матеріальну і психологічну допомогу різним за віком, статтю і професійним рівнем верствам населення. В умовах часткової або іноді повної втрати доходів громадянами країни, звуження сфери зайнятості і споживання соціально важливих послуг значну увагу приділяють соціальному захисту населення. Основне призначення цього інституту полягає у сприянні максимально можливої підтримки якості життя, особливо найменш захищених верств населення. З економічної точки зору значення соціального захисту невід'ємне від його ролі у досягненні ефективної рівноваги між соціальною і економічною складовою суспільства, що накладає певну соціальну зобов'язаність на механізм захисту населення і дає розуміння його функціональної обмеженості у системі заходів соціальної політики.*

*Однак в економічній літературі та у практичній площині соціальний захист представлено вельми спрощено і, як правило, охарактеризовано параметричними показниками допомоги населенню. Натомість з поля уваги дослідників зникає функціональний зміст соціального захисту як системної категорії, його зв'язок з іншими*

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2024. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

© Publisher PH «Akademperiodyka» of the NAS of Ukraine, 2024. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

соціальними категоріями (зокрема з соціальним забезпеченням), а також з бюджетними, фінансовими та економічними інструментами суспільства. У зв'язку з цим актуальним слід вважати конкретизацію системи функцій сучасної моделі мульти-суб'єктного управління і притаманних їй механізмів реалізації. Мета статті полягає у визначенні категоріальної сутності соціального захисту населення, його функціональної особливості серед інших сегментів державної соціальної політики; обґрунтуванні доцільності застосування мультисуб'єктної форми управління соціальними процесами, важливими для життєдіяльності громадян. Новизна — розкрито класичне розуміння поняття соціального захисту населення, зв'язок з категорією соціального забезпечення та загальним процесом соціального розвитку населення. Структуровано поняття мультисуб'єктного управління як системи взаємопов'язаних заходів щодо визначення «центрів впливу» на пріоритети, цілі та реалізацію завдань соціального розвитку населення в умовах настання відповідних ризиків. Застосовані методи наукового порівняння, аналізу і синтезу, абстрагування, табличний, сучасного бюджетування.

Стаття підготовлена з опорою на конституційні положення щодо гарантій прав громадян у соціальній сфері, закони та законодавчі акти уряду, конвенцій та рекомендацій МОП, ООН і Світового Банку.

**Ключові слова.** соціальний захист, соціальне забезпечення, суб'єкт управління, мульти-суб'єктність, бюджетування, соціальний бюджет, модельний бюджет.

**Постановка проблеми та актуальність дослідження.** Сучасна ситуація в Україні за прикладом європейських країн спрямована на розвиток моделі публічного управління. Така модель управління притаманна не лише об'єктам загальнодержавного масштабу, але й окремим сферам, зокрема соціальному захисту та соціальному забезпеченню. Ознакою публічного управління є мультисуб'єктна форма регулювання функцій різних «центрів впливу» на соціальні відносини. У науковому полі аналізування мультисуб'єктної моделі управління представлено невеликою кількістю періодичних статей. Наукові категорії та інструменти впровадження мультисуб'єктного управління не отримали розвитку, тому конкретизацію системи функцій сучасної моделі мультисуб'єктного управління і притаманних їй механізмів реалізації слід вважати актуальним напрямом сучасних досліджень.

**Мета статті** полягає у визначенні категоріальної сутності соціального захисту населення, його функціональної особливості серед інших сегментів державної соціальної політики; обґрунтуванні доцільності застосування мультисуб'єктної форми управління соціальними процесами, важливими для життєдіяльності громадян.

**Новизна статті.** Розкрито класичне розуміння поняття соціального захисту населення, зв'язок з категорією соціального забезпечення та загальним процесом соціального розвитку населення. Структуровано поняття мультисуб'єктного управління як системи взаємопов'язаних заходів щодо визначення «центрів впливу» на пріоритети, цілі та реалізацію завдань соціального розвитку населення в умовах настання відповідних ризиків.

**Методи дослідження.** Застосовані методи наукового порівняння, аналізу і синтезу, абстрагування, табличний, бюджетування.

**Аналіз попередніх досліджень.** У літературі, присвяченій проблемам управління, недостатнім залишаються висвітлення інституціональних основ мультисуб'єктної моделі управління соціальним захистом та соціальною сферою. Найбільш представницькими роботами теоретичного напрямку, опублікованими останнім часом, є статті Е. Лібанової (E. Libanova) та С. Романюка (S. Romanuk) [1]. Серед піонерних робіт галузевого напрямку, де обґрунтовується доцільність впровадження принципу мультисуб'єктності, можна згадати статтю А. Г. Охріменко (A. G. Ohrimenko) [2, с. 48—52]. Актуальні питання соціального захисту та бюджетування, орієнтованого на результат, розглядають В. М. Новіков (V. M. Novikov) [3; 4]. М. О. Кизим (M. O. Kyzym), Ю. Б. Іванов (Yu. B. Ivanov), К. В. Голякова (K. V. Golyakova) [5].

Чимало науковців звертаються до дискусії щодо співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення». Обґрунтована думка з цих питань висвітлена у Національній доповіді, підготовленій колективом авторів під керівництвом Е. М. Лібанової (E. M. Libanova) для Європейської комісії [6]. Ряд аспектів цієї тематики досліджувались у роботах І. П. Сидор (I. P. Sydor) [7], В. М. Рошканюка (V. M. Rokachnyuka) та інших науковців [8], а ще у літературі філософського напрямку.

**Викладення основного матеріалу.** Підставою для теоретичного розгляду соціального захисту населення стало зростання інтересу з боку науковців і практиків до цього інституту як до складової соціальної політики та як необхідного інструменту впливу держави на життя людей під час ускладнення умов їхньої життєдіяльності. Зміст соціального захисту населення варто аналізувати в контексті історичного розвитку європейського інтеграційного процесу. Початковим етапом формування європейської соціальної стратегії, націленої на гарантування всім громадянам високого рівня соціального захисту, можна вважати підписаний у 1997 р. Амстердамський договір. Тим не менш реформи соціальної політики, які проводили окремі країни у 1990-ті роки, не дотримувались жорстко загальних рекомендацій, але були схожими за колом загальних цінностей, динамікою у часі та гуманітарною спрямованістю. У цей період соціальна політика відбудовувалась на основі кейнсіанської теорії попиту на протилежність економічній політиці, що формувалась відповідно до принципів неокласичної теорії. Характерними рисами національних соціальних політик були субсидіарність та суверенітет. Швеція, Норвегія, Фінляндія не пішли радикальним шляхом інших країн Європейського Союзу, щоб не погіршити якість власних систем соціального захисту населення. Велика Британія вважала недоцільним передачу власних соціальних повноважень управлінським структурам Євросоюзу.

На межі 1990—2000-х рр. відбулося ускладнення макроекономічних тенденцій в Європі. В цих умовах превалювання національних моделей соціальної політики над кейнсіанськими за характером почало приводити до

збільшення обсягів соціальних допомог і, відповідно, грошових витрат, що розбалансовувало державний бюджет та провокувало інфляцію. Теоретики-неокласики почали піддавати критиці соціальні трансферти — як фактор, що не тільки обтяжує бюджет, але й гальмує розвиток виробництва. На практиці вихід з економічної стагнації вбачали шляхом звуження кейнсіанських методів і заміну їх на неокласичні методи управління. У соціальній сфері треба було змінити витратну тенденцію на економічно ефективну, розвантажити державний бюджет від постійно зростаючих витрат, визначити багатовекторну структуру фінансових джерел та коло проблем щодо побудови нової інфраструктури соціального захисту. Пошук більш досконалих форм соціальної політики збігся у часі з ідеологією поновлення і критичним аналізом системи соціального забезпечення. Зроблені висновки свідчать про надання переваги більш ліберальним формам функціонування соціальної сфери, економії бюджетних ресурсів та підвищенню ролі громадян у забезпеченні власного добробуту. Під сумнів ставили як принципи суспільної солідарності, так й базову юридичну концепцію соціальних прав. Піддавали критиці й Концепцію держави соціального добробуту, що найшло відображення у роботах П'єра Розанвалона — одного із найвпливовіших політичних теоретиків сучасної Франції [9; 10].

У тогочасних дискусіях йшов пошук визначення сумісності європейської макроекономічної політики та політики соціальних допомог. До цього вдалося наблизитись тільки після прийняття у 2000 р. Політики соціального захисту та Соціальної політики на 2000—2005 рр. Відтоді соціальна політика включена до системи повноважень ЄС. Однак у домінуванні економічних цілей над соціальними необхідно було передбачити можливість збереження автономії національних систем соціального забезпечення шляхом застосування методу координації економічних завдань з соціальними. Після Лісабонського саміту 2000 р. компроміс між економічною і соціальною спрямованістю політики здійснювався на основі багаторівневого державного регулювання відповідно до соціальної моделі ЄС<sup>1</sup>, у зв'язку з чим функція Євросоюзу обмежувалась визначенням загальної стратегії. Відповідальністю національних урядів стало окреслення шляхів та розробка планів реалізації стратегії. Фактично сенс заходів європейських країн у соціальній сфері полягав у розробці соціальної політики, підпорядкованій економічній політиці. Таким чином, дотримання курсу на ство-

<sup>1</sup> У березні 2000 р. Європейська рада в Лісабоні визначила для Європейського Союзу завдання на наступне десятиліття по створенню до 2010 р. найдинамічнішої у світі економіки, що базується на знаннях, здатної до сталого зростання, та забезпечує найбільшу кількість кращих робочих місць, а також тісне соціальне згуртування. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0) (дата звернення: 07.05.2024).

рення соціально орієнтованої країни об'єктивно залежить від формування наднаціонального законодавства у соціальній сфері в межах традиційної стратегії ЄС. Соціальна місія та цілі ЄС надалі були закріплені у Лісабонському договорі 2007 р. Результатом міжурядової співпраці та діяльності Європейської комісії протягом кількох десятиліть стало багате зведення законодавства ЄС у сфері захисту та розширення соціальних прав громадян.

У межах «Європейської соціальної моделі» сформувались і функціонують п'ять типів національних соціальних моделей: скандинавська / північноєвропейська, англо-саксонська, континентальна, середземноморська та східноєвропейська. Континентальний тип, до якого належить українська модель, характеризується, з одного боку, ліберальним принципом у питаннях соціального страхування, структура якого чітко визначена інституційно та законодавчо, а страхові фонди формуються в основному за рахунок роботодавців; з іншого — особливою роллю держави у соціальному захисті верств населення, що потребують матеріальної допомоги.

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

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



Істотну роль у підвищенні якості адміністрування у сфері соціального забезпечення та підвищенні ефективності системи загальнообов'язкового державного страхування відіграло прийняття відповідних законів стосовно кожного з видів страхових випадків<sup>2</sup>. Тим самим визнавалось право на соціальне забезпечення як на суспільний інститут і як на одне з основних прав людини. Разом з цим механізми соціального захисту, спрямовані на позитивну адаптацію людей від ризиків, що порушують умови їх життєдіяльності, не стали предметом розгляду і регулювання в узагальненому нормативно-законодавчому документі. Тому і поняття, які дають змогу визначити і оцінити діяльність держави щодо проведення превентивних і активних заходів у сфері соціальних відносин, не мають безперечного тлумачення. Це вносить плутанину в аналіз надання державної соціальної допомоги, тому що не пов'язано з цілепокладанням соціальної політики.

Дискусійний характер трактування основних термінів та понять, що використовують у сфері соціальної підтримки населення, став більш полярним, коли поширилось посилання на ст. 46 Конституції України. Необхідно навести її текст повністю, оскільки він визначає, по-перше, головне: роль держави як гаранта соціальної допомоги та соціального забезпечення, що є методологічною основою функціональної подібності цих понять при вирішенні завдань матеріальної підтримки громадян та відтворення людських ресурсів; по-друге, виокремити позиції, що проголошують різні дослідники і які, на наш погляд, потребують подальшого теоретичного уточнення та узагальнення:

«Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

<sup>2</sup> Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 15.05.2024); Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>; (дата звернення: 29.04.2024); Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.04.2024);

Постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 2000 р. № 752 «Про затвердження Положення про наглядову раду Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.04.2024);

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text> (дата звернення: 03.05.2024).

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

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, на нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом»<sup>3</sup>. У зв'язку з цим у законодавчому полі України виникає певна юридична колізія щодо поняття соціального забезпечення. Справа в тому, що поняття «соціальне забезпечення» законодавчо закріплено у Концепції соціального забезпечення та у відповідних Законах України про соціальне страхування. У конституціональній статті 46 застосовується поняття «соціальний захист», який включає право на соціальне забезпечення. Сутність юридичної колізії полягає у розбіжності між Конституцією України та таким нормативно-правовим актом як Постанова Верховної Ради України «Про проект соціального забезпечення населення України», що регулюють суспільні відносини у галузі реалізації соціальних гарантій та прав людини і здійснюються у сфері правовідносин між громадянами й державою за допомогою спеціальних інститутів. Соціальний захист та соціальне забезпечення значна частина науковців розглядає як поняття однопорядкові, але не тотожні, що, на наш погляд, не є однозначним трактуванням (причому перше частіше вважають ширше за друге). «На наше переконання, — пише, наприклад, правознавець В. Копетюк, — термін “соціальний захист” визнається ширшим за змістом, аніж “соціальне забезпечення”, що зумовлює їх фактичне співвідношення як цілого та частини» [11]. Фактично наукова полеміка зосереджена на кількісному вимірі благ, які надаються населенню через систему соціального захисту чи соціального забезпечення. «Поняття “соціального захисту”, — констатує В. Копетюк, — є ширшим щодо поняття “соціального забезпечення”, оскільки містить елементи, що не входять до поняття “соціального забезпечення” ... Звідси, поняття “соціального захисту” і “соціального забезпечення” не тотожні...» [11; с. 68].

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

Розбіжність думок певною мірою можна пояснити тим, що принцип колізії дуже суб'єктивний і перебуває у постійному плюралізмі думок. Не-

<sup>3</sup> Конституція України. Ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.09.2024).

рідко сенс вирішення колізій зводиться до вибору однієї з норм, що суперечать одна одній. У нашому випадку доведеться розмежувати юридичні норми. Серед способів вирішення юридичних колізій виділяють: тлумачення, оптимізація праворозуміння, взаємозв'язку теорії та практики; звернення до міжнародних актів та процедур.

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

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

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



тарифів страхових внесків на обов'язкове соціальне страхування — виняткова прерогатива держави.

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

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

Тлумачення змісту поняття «соціальний захист», як вже зазначалось, є неоднозначним у науковій юридичній і економічній літературі та соціальному законодавстві. Тому в процесі аналізу «соціального захисту» з точки зору усунення юридичної колізії необхідно звернутись до рекомендацій та конвенцій МОП та спеціальним доповідям ООН. Для характеристики системи соціального захисту важливе значення має Рекомендація № 67 МОП, де обґрунтовано два принципи (державний та страховий) для забезпечення доходів громадян та членів їх сімей. «Забезпечення потреб осіб, не охоплених обов'язковим соціальним страхуванням, має здійснюватися системою соціального захисту; певні категорії осіб, особливо діти, що перебувають на утриманні, та інваліди, старі особи та вдови, які мають потребу, повинні мати право на захист у прийнятних розмірах відповідно до встановленої шкали. Соціальний захист, що відповідає потребам кожного випадку, повинен застосовуватися до інших осіб, що потребують»<sup>4</sup> [11]. МОП застосовує поняття «соціального захисту» як окрему дефініцію у забезпеченні доходів громадян. У документі містяться норми рекомендаційного характеру, що описують основні права громадян у випадку страхового забезпечення їх доходів.

У змістовній роботі МОП «Доповідь про соціальний захист у світі у 2017—2019 роках», виконаній на основі концепції життєвого циклу, визна-

---

<sup>4</sup> Рекомендація щодо забезпечення доходу 67. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_323#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_323#Text) (дата звернення: 06.05.2024).

чено два процеси, які характеризуються двома поняттями: «соціальним захистом» та «правом на соціальне забезпечення». Зауважено, що один з них реалізується за рахунок соціальних виплат, які фінансуються за рахунок податків; другий — страхової допомоги, що базується на комплексі програм, заснованих на сплаті внесків<sup>5</sup>. У подальшому автори проєкту гарантії соціального захисту розповсюджують на базовий рівень соціального забезпечення. Ця нечіткість методології роботи пояснюється тим, що вона охоплює аналіз соціального захисту і соціального забезпечення країн, різних за рівнем розвитку соціальної політики.

У Конвенції № 102 міститься положення про захист прав громадян на основі мінімальних норм залежно від трудового стажу та розміру виплачених страхових внесків або без сплати внесків<sup>6</sup>. Соціальна допомога стосується різних напрямів: медичного обслуговування, виплат у разі хвороби, безробіття, пенсій за віком, пенсій з виробничого травматизму, виплат у зв'язку з народженням дитини, сімейної допомоги, виплат у разі інвалідності, через втрату годувальника. В умовах, коли розрізнення поняття «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» стає актуальним як у теорії, так й у правовій практиці, Конвенція № 102 підтверджує, що вони є різними за змістом та функціями.

Норми міжнародного та національного права України допускають поділ соціальних правовідносин за різними критеріями [8]. Один з критеріїв було визначено вище. Це диференціація правовідносин за критерієм фінансового джерела ресурсів соціального захисту. Другий пов'язаний з реалізацією державної соціальної політики через додержання найважливіших соціальних прав громадян та гарантування їх грошового забезпечення на рівні прожиткового мінімуму. При встановленні прожиткового мінімуму беруться до уваги такі основні сімейні потреби працівників: продукти харчування та їхня калорійність, забезпечення житлом, одяг, медичне обслуговування та освіта<sup>7</sup>. Європейський підхід до системи соціального захисту дає змогу розглядати цю дефініцію не тільки з позицій соціального права, але й як частину трудового права (безробіття, зайнятість, соціальні гарантії у сфері праці), сімейного права (державна підтримка інститутів сім'ї та шлюбу), цивільного права (охорона та захист приватної власності).

<sup>5</sup> World Social Protection Report 2017—19. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017. P. 30. URL: [https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms\\_646848.pdf](https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_646848.pdf) (дата звернення: 11.05.2024).

<sup>6</sup> Конвенція № 102. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення. Ст. 60; 29; 57. С. 30. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text). (дата звернення: 20.05.2024).

<sup>7</sup> Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117. Ст. 5. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_016#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#Text) (дата звернення: 25.05.2024).

Правозастосування норм трудового, сімейного, цивільного права реалізується через такий інститут, який ставить за мету ефективне здійснення таких прав і принципів, що забезпечують не мінімальний, а всебічний розвиток сім'ї як головного осередку суспільства. Це можна досягти через впровадження положень, викладених в Європейській соціальній хартії<sup>8</sup>. Хартія гарантує права і свободи, які стосуються всіх людей в їх повсякденному існуванні. Наведемо тільки окремі положення, що містяться в документі.

Перше положення стосується «Житла» (доступ до адекватного і доступного житла; скорочення числа бездомних; житлова політика спрямована на всі знедолені категорії; процедури щодо обмеження примусового виселення; рівний доступ для негромадян до соціального житла і житлових пільг; будівництво житла та житлові дотації, пов'язані з потребами сім'ї). Другий — «Здоров'я» (доступне і ефективне медичне обслуговування для всього населення; політика, спрямована на попередження захворювань, зокрема гарантії на здорове навколишнє середовище; усунення ризиків професійних захворювань — щоб гарантувати, що здоров'я і безпека на робочому місці передбачені законом і гарантовані на практиці; захист материнства). Третій — «Освіта» (безкоштовна початкова та середня освіта; безкоштовні і ефективні служби професійної орієнтації; доступ до початкової підготовки (загальна і середня професійна освіта), університетська та неуніверситетська вища освіта, професійне навчання, зокрема підвищення кваліфікації; спеціальні заходи для іноземних громадян; інтеграція в школи дітей з обмеженими можливостями; доступ до освіти і професійної підготовки для осіб з обмеженими можливостями).

В Україні, яка прагне до євроінтеграції, законодавство стосовно соціальної політики має відповідати європейським соціальним цінностям. Враховуючи важливість гармонізації захисту населення, гарантованого європейським законодавством, Україна (за деяким винятком) ратифікувала Європейську соціальну хартію. Стаття 12 була ратифікована тільки у пунктах 3 та 4. Пункт 2 як головний для статті не піддався ратифікації з причин неможливості його виконання. Економічні умови України не дозволяють, як це передбачено вимогами Європейської соціальної хартії, «Підтримувати систему соціального забезпечення на такому задовільному рівні, який принаймні необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення». Україна взяла на себе обов'язок тільки докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень, що не дало права ухвалити проєкт Кодекс соціального забезпечення<sup>9</sup> на законодавчому рівні.

<sup>8</sup> Європейська соціальна хартія. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/european-social-charter> (дата звернення:30.05.2024).

<sup>9</sup> Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої). Закон України від 14 вересня 2006 року № 137-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text> (дата звернення:30.05.2024).

Системи соціального захисту та соціального забезпечення, що сформувались у середині 1990-х р., із часом виявились інерційними і не сприяли розвитку позитивних тенденцій. Однією з причин є те, що ці системи намагались реформувати не регулюючи механізм заробітної плати. Диспропорції в оплаті праці викликали диспропорції у рівні соціального захисту населення та страхового забезпечення громадян. Основні фактори бідності визначались низькими рівнями оплати праці, соціальної допомоги, пенсій, стипендій. Уряд не тільки не сприяв створенню економічних, організаційних та юридичних умов для стійкості страхової системи, але й застосовував бюджетний потенціал Пенсійного фонду для здійснення страхових виплат, які за своєю сутністю є соціальною допомогою і мають фінансуватись з місцевих бюджетів районних та міських рад. У 1998 р. Кабінет Міністрів України з метою соціального захисту пенсіонерів ухвалив дві постанови: «Про державну грошову допомогу деяким категоріям пенсіонерів» № 1951<sup>10</sup> та «Про підвищення розміру цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами» № 1952<sup>11</sup>. Наприкінці 1990-х рр. цільову грошову допомогу одержували загалом 3,9 млн пенсіонерів. Додаткове фінансове навантаження на пенсійну систему становило на початок 2000-х рр. більше 1,5 т млрд грн. Існували випадки, коли страхові фонди використовували не за призначенням, а як фінансово-спекулятивний або кредитний ресурс.

Від 1997 р. почали широко застосовувати нестандартні заходи погашення заборгованості на обов'язкове державне страхування через її оформлення векселями, відпуск пенсіонерам продукції власного виробництва, передачі Пенсійному фонду природного газу. У серпні 1999 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1472 «Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості Державного бюджету України перед Пенсійним фондом» передано Пенсійному фонду 2,0 тис. т цукру з державного резерву<sup>12</sup>.

Стосовно податкової технології відновлення страхового бюджету Пенсійного фонду, яка запроваджена вперше в країні Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплат пенсій» і змінами до Закону України «Про збір на обов'язкове державне

<sup>10</sup> Про державну грошову допомогу деяким категоріям пенсіонерів. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.1998 р. № 1951. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2024).

<sup>11</sup> Про підвищення розміру цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.1998 р. № 1952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.05.2024).

<sup>12</sup> Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості Державного бюджету України перед Пенсійним фондом. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 р. № 1472. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1472-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

пенсійне страхування», прийнятого Верховною Радою України 22 жовтня 1997 р., до Пенсійного фонду спрямовувались такі платежі: 5 % відрахувань від продажу ювелірних виробів; 3 від продажу автомобілів; 1 % від купівлі-продажу іноземної валюти<sup>13</sup>. На підтримку сільських пенсіонерів Указом Президента України «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 18 червня 1998 р. запроваджено порядок, за яким 68 % від суми сільськогосподарського податку перераховується до Пенсійного фонду України<sup>14</sup>.

Механізм податків та зборів поряд із заходами адміністративного та ринкового порядку звелися часом до фрагментарної політики підтримки страхового бюджету Пенсійного фонду і принципово не змінили загальної ситуації з його дефіцитом. Незалежність фінансових ресурсів соціального страхування від впливу держави не була досягнута. Страхові фонди поступово втрачали фінансову автономність і здійснювали свою діяльність за державною підтримкою. Безперервний процес реформування страхової системи не забезпечив її фінансову стабільність і не оптимізував умови надання і розміру пенсійного забезпечення. Пенсійна система надто свідомо використовувалась урядом як державна система соціального захисту, але не як система соціального забезпечення. У цих умовах уряд перейшов до політики централізації страхових ресурсів у Пенсійному фонді. Зараз Пенсійний фонд акумулює ресурси Фонду соціального страхування України (ФССУ), який припинив свою діяльність. З січня 2023 р. за виплату лікарняних та інших компенсацій за соціальним страхуванням відповідає Пенсійний фонд України. Таким кроком уряд прагне підвищити ефективність системи соціального страхування і забезпечити своєчасність важливих виплат. Оскільки сплачений за військовослужбовців єдиний соціальний внесок не розподіляється до ФССУ й відповідно доходи фонду не зростали, до кінця 2022 р. заборгованість за лікарняними та декретними виплатами перевищила 2,3 млрд грн. Її повністю погасили наприкінці минулого року через тимчасові зміни у розподілі надходжень від ЄСВ<sup>15</sup>.

З 2022 р. на правління Пенсійного фонду України покладено завдання визначати порядок призначення та перерахування страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного

<sup>13</sup> Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 26 червня 1997 р. № 400/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.04.2024).

<sup>14</sup> Про фіксований сільськогосподарський податок. Указ Президента України від 18 червня 1998 р. № 652/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/652/98#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

<sup>15</sup> Соціальні видатки: що і чому фінансує держава у I півріччі 2023 року. URL: [https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/Sotsialnii---barometr\\_2023.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/Sotsialnii---barometr_2023.pdf) (дата звернення: 26.06.2024).



випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності<sup>16</sup>.

Законопроект № 8331 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття та у сфері реалізації державної політики зайнятості населення»<sup>17</sup> передбачає завершення об'єднання органів управління чотирма видами соціального страхування в одній установі — Пенсійному фонді шляхом покладання на нього функцій виплати допомоги по безробіттю та здійснення державного контролю за витратами в соціальному страхуванні на випадок безробіття. Це захід висвітлюється в інформаційних коментарях як позитивний. «Страховий фонд буде центральним органом виконавчої влади у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, який здійснює керівництво та управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування, забезпечує реалізацію державної політики у цій сфері... в тому числі здійснює адміністративне управління Накопичувальним пенсійним фондом та інші функції, передбачені законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>18</sup>. Насправді, у цій ситуації кошти страхових фондів змішуються, а їх функції нівелюються. Стає незрозуміло, за якими законодавчими нормами страхові фонди мають здійснювати свою діяльність, адже Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не відмінено. Україна фактично повертається до профспілкової системи соціального забезпечення, в результаті чого відбувається стихійна трансформація власності фондів на страхові ресурси у власність однієї організації. У своїй основі спотворюються як відносини страховиків з приводу атрибутів власності на страхові ресурси, так і правові форми оформлення цих відносин.

Уряд свідомо посилює зусилля для використання страхової пенсійної системи як інституціональної структури соціального захисту. Пенсійному фонду України з 23 вересня 2022 р. передано функції з призначення та ви-

<sup>16</sup> Про затвердження Порядку здійснення страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 р. № 1467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.03.2024).

<sup>17</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття та у сфері реалізації державної політики зайнятості населення. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakikh-zakoniv-ukraini-shchodo-udoskonaleння-upravlinnya-zagalnoobovyazkovi> (дата звернення: 06.04.2024).

<sup>18</sup> Фонд безробіття пропонують ліквідувати, а його функції передати ПФУ: новий законопроект. URL: <https://news.dtki.ua/law/inspections/80887-fond-bezrobittia-proponuiut-likviduvati-a-iogo-funkciyi-peredati-pfu-novii-zakonoprojekt> (дата звернення: 27.04.2024).

плати житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу<sup>19</sup>.

Між тим, курс на нову стратегію узагальнення коштів дає можливість маневрувати страховими ресурсами у складних умовах сьогодення з єдиного центру і вирішувати найкритичніші питання соціального забезпечення, зокрема своєчасну виплату пенсії та її осучаснення.

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

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

---

<sup>19</sup> Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2022 р. № 1041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.06.2024).

З початку свого становлення система соціального захисту розвивалась у декількох напрямках. Її структура була предметом постійних дискусій і не залишалась статичною. Видатки бюджету на соціальний захист — це витрати, спрямовані передусім на адресну підтримку малозабезпечених громадян, встановлення певного рівня забезпечення прожиткового мінімуму для різних груп населення, соціальний захист осіб, які опинилися в екстремальних умовах (біженці, безпритульні тощо).

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

Міністерство соціальної політики України — не єдиний розпорядник бюджетних програм, у рамках яких держава надає соціальну допомогу різним групам населення. Наприклад, Міністерство у справах ветеранів України відповідальне за частину виплат ветеранам. А за деякі виплати допо-

Таблиця 1. Видатки зведеного бюджету України (функціональна класифікація) у 2019—2023 рр. (млн грн)

Напрями	2019		2022		2023	
	1 370 113,0	100 %	3 043 499,1	100 %	4 440 940,2	100 %
Загальнодержавні функції	203 121,3	14,83	248 468,2	8,16	349 142,7	7,6
Житлово-комунальне господарство	34 487,1	2,52	41 160,1	1,5	70 397,8	1,59
Охорона здоров'я	128 377,8	9,7	215 275,9	7,07	217 419,5	4,90
Духовний та фізичний розвиток	31 550,1	2,0	33 636,0	1,11	38 471,1	0,87
Освіта	238 757,4	17,43	290 758,5	9,55	308 638,9	6,95
Соціальний захист та соціальне забезпечення	321 786,7	23,49	455 186,2	14,96	514 130,7	11,5
у т.ч. соціальний захист пенсіонерів	191 227,2	13,96	2 399 000	7,9	273 600	6,1

Джерело: дані Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/finance/budget/cons/expense/2019/> (дата звернення: 27.06.2024).

моги військовослужбовцям та їхнім сім'ям відповідає Міністерство оборони України.

З 2019 р. система соціального захисту мала помітну від'ємну динаміку, втім як і низка галузей соціальної інфраструктури. Питома вага витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення у Зведеному бюджеті України скоротилась з 23,49 % до 11,58 %. З врахуванням індексу інфляції витрати на соціальну допомогу у грошовому вимірі зменшились на 35 %. Натомість програма соціального захисту, яка користується підтримкою населення, потребує великих державних витрат. Українські експерти вважають, що внаслідок нових загроз життю та добробуту населення України може збільшитися кількість громадян, котрі очікуватимуть підтримки від держави, що призведе до додаткових видатків із державного бюджету. Можливі відтермінування у виплаті соціальної допомоги та реалізації соціальних програм у випадку затримки міжнародної фінансової допомоги. Якщо міжнародна фінансова підтримка припиниться, уряду потрібно буде звернутись до внутрішніх резервів для їхнього фінансування і, можливо, скоротити деякі видатки. У цій ситуації нагальною проблемою є застосування неординарних методів управління, які мають сконцентруватись на цільових пріоритетах бюджетних витрат, по-перше, та на ефективності галузевих технологій надання послуг, по-друге.

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

З урахуванням стану населення та динаміки процесів, що відбуваються, ООН та МОП дають широке визначення соціальної політики. У Конвенції № 117 «Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики» зазначено, що економічний розвиток має бути основою соціального прогресу; повинні бути вжиті всі можливі заходи на міжнародному, регіональному та національному рівні для сприяння розвитку таких галузей як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих робітників та незалежних виробників, захист прав працівників-мігрантів, соціальне забезпечення, громадські служби та виробництво загалом<sup>20</sup>.

Соціальний захист, соціальне забезпечення, інфраструктурні умови і фактори життєдіяльності населення перебувають у взаємодії й співісну-

---

<sup>20</sup> Конвенція № 117. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики. URL: звернення: 20.06.2024).

ванні. В середині цієї системи складаються різноманітні «центри впливу», які варто розглядати як суб'єкти управління. На практиці можна спостерігати кількісне зростання таких «центрів впливу», що є ознакою формування мультисуб'єктності в управлінні. Інноваційні основи в системі управління «визначає новий тип відносин, де в процесі інформаційного обміну суб'єктно-об'єктна інформаційна модель поступається комунікативній моделі суб'єктно-суб'єктного типу з діалогічним зворотним зв'язком» [2; с. 49]

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

Нові підходи, застосовувані в рамках «модельного» бюджету, базуються на оцінці видаткових повноважень місцевих органів влади в Україні. Розрахунок модельних витрат на основі нових підходів нормативів витрат за кожним видом видаткових повноважень є досить об'єктивним та ефективним механізмом у розподілі міжбюджетних трансфертів.

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

Соціальна складова бюджету або соціальний бюджет охоплює весь простір життєдіяльності людини: від державного соціального захисту та соціального забезпечення до медичної допомоги, освіти, культури, спорту, ЖКХ, доходів населення, публічних соціальних послуг. Соціальний бюджет за правилами МОП включає модельні розрахунки доходів та витрат окремих соціальних інститутів, фінансовані ресурси як державних, так й некомерційних структур. Соціальний бюджет за підтримки МОП розробляється у багатьох країнах. В Україні проект соціального бюджету за сприяння Міжнародного бюро праці, Світового Банку та Представництва



ООН в Україні був розроблений у 1998 р. Проте через адміністративні суперечки його реалізація не відбулась [12].

Багатоаспектна соціальна спрямованість структурних складових бюджетної політики, яку намагаються застосовувати в країні, відповідає світовим тенденціям звернення до міжнародної практики, яка накопичила різноманітний досвід фінансування соціальної сфери, що особливо важливо в контексті реалізації державних проєктів у галузі соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, житла тощо [13; 14].

**Висновки.** У статті визначено предметне поле соціального захисту, соціального забезпечення та соціального розвитку населення. Розкрито класичне розуміння поняття соціального захисту населення, зв'язок з категорією соціального забезпечення та загальним процесом соціального розвитку населення. Держава гарантує вразливим верствам населення захист від ризиків бідності; право на соціальне забезпечення, пов'язане з трудовими відносинами, яке розповсюджуються на найманих працівників та членів їхніх сімей; доступ громадян до соціально важливих послуг (медичних, освітянських, соціокультурних, фізичної культури) та житлового забезпечення. Форма взаємовідносин усіх трьох елементів соціальної політики перебуває під впливом різноманітних суспільних процесів. Сучасна ситуація в Україні спрямована на впровадження за прикладом європейських країн моделі публічного управління. Ознакою часу є формування різноманітних «центрів впливу», що розглядаються як суб'єкти управління. Модель мультисуб'єктного управління притаманна не лише загальнодержавному масштабу, але й регіональним секторам економіки та окремим галузевим сферам.

Реалізація мультисуб'єктного управління потребує концептуального та законодавчого вирішення низки завдань, серед пріоритетних є застосування, по-перше, програмно-цільового методу, що полегшує прийняття рішення щодо можливих варіантів ефективного використання ресурсів і дає можливість зіставити альтернативи цілей та наслідків витрат. Завдання соціального захисту не можуть бути ефективно вирішені без такого механізму, який спрямований на організацію бюджетного процесу, орієнтованого на кінцевий результат; по-друге, використання модельного (типового) бюджету, по-третє, розробку і впровадження «соціального бюджету», що дозволяє дати оцінку сукупним витратам держави і соціуму на забезпечення базових соціальних потреб. Пропонується відновити методологію складання соціального бюджету країни, вжити заходів із впровадження цього інституту до практики соціального бюджетування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лібанова Е., Романюк С. Концептуалізація полісуб'єктного управління в соціальних відносинах. *Демографія та соціальна економіка*. 2023. № 3 (53). С. 33—54. <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.033>
2. Охріменко А. Г. Мультисуб'єктність управління національною туристичною системою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 14. Ч. 2. С. 48—52. URL: <http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/index.php/14-2017> (дата звернення: 04.03.2024).
3. Новіков В. М. Актуальні питання реформування системи соціального захисту населення. *Україна: аспекти праці*. 2005. № 4. С. 6—11.
4. Новіков В. М. Програмний бюджет: міжнародний досвід і українська практика. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 2 (27). С. 50—61. <https://doi.org/10.15407/dse2016.02.050>
5. Кизим М. О., Іванов Ю. Б., Голякова К. В. Аналіз міжбюджетних відносин на сучасному етапі розвитку економіки України. *Проблеми економіки*. 2010. № 1. С. 7—13. URL: [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2010-1\\_0-pages-7\\_13.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-1_0-pages-7_13.pdf) (дата звернення: 25.03.2024).
6. Лібанова Е., Макарова О., Черенько Л., Ткаченко Л., Палій О. Соціальний захист та соціальне включення в Україні. Український Центр соціальних реформ. Європейська Комісія. 2009. 9 с. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5757&langId=uk> (дата звернення: 02.04.2024).
7. Сидор І. П. Бюджетне забезпечення соціального захисту населення: теоретичні аспекти та вітчизняна практика. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. С. 21—32. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/handle/316497/11112> (дата звернення: 01.04.2024).
8. Рошканюк В. М. Категорія «соціальний захист» в праві соціального забезпечення України. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2012. Вип. 18. С. 108—111. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/12977?mode=full> (дата звернення: 29.03.2024).
9. Rosanvallon P., Harshav B. *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton University Press, 2000. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zm2v14>
10. Rosanvallon P. *La Crise de l'État-providence*. Paris: Editions du Seuil, 1981. 183 p. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000047333> (дата звернення: 26.12.2023).
11. Копетюк В. Нормативно-правові аспекти визначення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення». *Історико-правовий часопис*. 2019. № 1 (13). С. 66—69. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch\\_2019\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2019_1_15) (дата звернення: 29.03.2024).
12. Складання соціального бюджету в Україні. Київ, 1998. 91 с. URL: <https://www.ilo.org/uk> (дата звернення: 25.12.2023).
13. Kelleher C. A., Yackee S. W. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *Policy Studies Journal*. 2004. № 32. P. 253—270. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2004.00064.x>
14. Longley R. *Welfare Reform in the United States. From Welfare to Work*. ThoughtCo. 2022. URL: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425> (дата звернення: 25.12.2023).

## REFERENCES

1. Libanova, E., Romanyuk, S. (2023). Conceptualization of governance in social relations. *Demography and Social Economy*, 53 (3), 33—53. <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.033> [in Ukrainian].

2. Okhrimenko, A. G. (2017). The multi subjectivity of the governance of the national tourism system. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*, 14 (2), 48—52. <http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/index.php/14-2017> [in Ukrainian].
3. Novikov, V. M. (2005). Current issues of reforming the system of social protection of the population. *Ukraine: aspects of work*, 4, 5—9 [in Ukrainian].
4. Novikov, V. M. (2016). The program budget: international experience and ukrainian practice. *Demography and social economy*, 2 (27), 50—61. <https://doi.org/10.15407/dse2016.02.050> [in Ukrainian].
5. Kyzym, M. O., Ivanov, Yu. B., & Golyakova, K. V. (2010). Analysis of inter-budget relations at the current stage of development of the economy of Ukraine. *Problems of the economy*, 1, 7—13. [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2010-1\\_0-pages-7\\_13.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-1_0-pages-7_13.pdf) [in Ukrainian].
6. Libanova, E., Makarova, O., Cherenko, L., Tkachenko, L., & Palij, O. (2009). Social protection and social inclusion in Ukraine. Ukrainian Center for Social Reforms. EC. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5757&dlangId=uk> [in Ukrainian].
7. Sydor, I. P. (2015). Budgetary providing of social protection population: theoretical aspects and practical. *Efficient economy*, 9, 21—32. <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/handle/316497/11112> [in Ukrainian].
8. Roshkanyuk, V. M. (2012). The «social protection» category in the social security law of Ukraine. *Scientific Bulletin of UzhNU. Series: Law*, 18, 108—111. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/12977?mode=full> [in Ukrainian].
9. Rosanvallon, P., & Harshav, B. (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zm2v14>
10. Rosanvallon, P. (1981). *La Crise de l'État-providence*. Paris: Editions du Seuil. 183 p. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000047333>
11. Kopetyuk, V. (2019). Normative and legal aspects of the definition of the concepts «social protection» and «social security». *Historical and legal journal*, 1 (13), 66—69. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch\\_2019\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2019_1_15) [in Ukrainian].
12. Drafting of the social budget in Ukraine (1998). ILO. 91 p.
13. Kelleher, C. A., & Yackee, S. W. (2004). An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *Policy Studies Journal*, 32, 253—270. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2004.00064.x>
14. Longley, R. (2022). *Welfare Reform in the United States. From Welfare to Work*. ThoughtCo. <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425>

Стаття надійшла до редакції журналу 03.07.2024

Valerii Novikov, Dr. Sc. (Economics), Prof.  
Institute for Demography and Life Quality Problems of the NAS of Ukraine  
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd Tarasa Shevchenka, 60  
E-mail: valery.economy@ukr.net  
ORCID: 0000-0001-5892-815X  
Scopus ID: 57221437748

## SOCIAL PROTECTION: TERMINOLOGICAL DEFINITION, FUNDAMENTALS AND MANAGEMENT TOOLS

Changes in social and economic relations that are rapidly occurring under the influence of various types of risks are causing the emergence of new challenges in the relations of the population with state and public entities. The importance of social institutions that are designed to provide material and psychological assistance to segments of the population diffe-

rent in age, gender and professional level is increasing. In the conditions of partial or sometimes complete loss of income by the citizens of the country, narrowing of the sphere of employment and consumption of socially important services, considerable attention is paid to the social protection of the population. The main purpose of this institution is to promote the maximum possible support of the quality of life, especially for the least protected sections of the population. At the same time, from an economic point of view, the importance of social protection is inseparable from its role in achieving an effective balance between the social and economic components of society, which imposes a certain responsibility on its social obligations and, therefore, an adequate understanding of functional boundaries. However, in the economic literature and in practice, social protection appears to be very simplified and, as a rule, is characterized by parametric indicators of assistance to the population. At the same time, the functional content of social protection as a systemic category, its connection with other social categories, in particular with social security, as well as with the budgetary, financial and economic instruments of society, escape the attention of researchers. In this regard, it should be considered relevant to specify the system of functions of the modern multi-subject management model and its inherent implementation mechanisms. The purpose of the paper is to determine the categorical essence of social protection of the population, its functional features among other segments of state social policy; substantiating the feasibility of using a multi-subject form of managing social processes that are important for the life of citizens. Novelty of the article lies in the classical understanding of the concept of social protection of the population. Its connection with the category of social security and the general process of social development of the population is revealed. The concept of multi-subject management is structured as a system of interrelated measures to determine “centers of influence” on priorities, goals and fulfillment of tasks of social development of the population in the face of the onset of corresponding risks.

**Keywords:** social protection, social security, subject of management, multi-subjectivity, budgeting, social budget, model budget.