

Соціальна і гуманітарна політика

УДК 316.4+336.14

Бліщук Катерина Михайлівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку
Національний університет «Львівська політехніка»*

Blishchuk Kateryna

*Candidate of Economic Sciences, Docent,
Associate Professor of the Department of Regional and Local Development
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-8154-6608*

**ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОГО
ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ
FEATURES OF THE MANAGEMENT OF THE SOCIAL PROTECTION
SYSTEM IN UKRAINE**

***Анотація.** У статті розглянуто особливості управління системою соціального захисту в Україні. Представлено розуміння сутності соціального захисту та наголошено на необхідності дотримання соціальних прав і свобод українських громадян відповідно до Основного закону України. Висвітлено загальну модель управління системою соціального захисту в Україні та окреслено роль Міністерства соціальної політики як ключового органу державної влади, покликаного здійснювати управління системою соціального захисту в Україні. Акцентовано увагу на тому, що ефективне управління системою соціального захисту тісно пов'язане із достатнім рівнем фінансування. Аргументовано, що до видатків на соціальний захист населення відносять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного та місцевих бюджетів;*

видатки на охорону здоров'я; видатки Фонду соціального страхування України; видатки Пенсійного фонду України; соціальні субвенції з державного до місцевих бюджетів, оскільки це кошти, які фактично спрямовуються на вирішення питань у сфері соціального захисту. Проаналізовано обсяги видатків соціального спрямування у зведеному бюджеті України у 2020–2022 роках. Розглянуто проблеми у сфері соціального захисту в умовах дії воєнного стану в Україні. Зосереджено увагу на тому, що незадовільна ситуація щодо управління системою соціального захисту спровокована загальним станом соціальної реформи та її незавершеністю. Наголошено на тому, що російська агресія проти українського суспільства значним чином поглибила та загострила проблеми, які існували до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію української держави. Обґрунтовано шляхи покращення управління системою соціального захисту в Україні та наголошено на необхідності їх комплексної реалізації у напрямі досягнення максимального ефекту.

Ключові слова: соціальний захист, управління, населення, держава, соціальна політика.

Summary. The article examines the peculiarities of managing the social security system in Ukraine. An understanding of the essence of social protection is presented and the need to observe the social rights and freedoms of Ukrainian citizens in accordance with the Basic Law of Ukraine is emphasized. The general model of management of the social protection system in Ukraine is shown and the role of the Ministry of Social Policy as a key state authority called to manage the social protection system in Ukraine is outlined. Attention is focused on the fact that effective management of the social protection system is closely related to a sufficient level of funding. It is argued that expenditures on social protection of the population include expenditures on social protection and

social security from the state and local budgets; health care expenses; expenses of the Social Insurance Fund of Ukraine; expenses of the Pension Fund of Ukraine; social subsidies from the state to local budgets, as these are funds that are actually directed to solving issues in the field of social protection. The amount of social expenditures in the consolidated budget of Ukraine in 2020–2022 was analyzed. The problems in the field of social protection in the conditions of martial law in Ukraine are considered. Attention is focused on the fact that the unsatisfactory situation regarding the management of the social protection system is provoked by the general state of social reform and its incompleteness. It is emphasized that the Russian aggression against the Ukrainian society significantly deepened and exacerbated the problems that existed before the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of the Ukrainian state. Ways to improve the management of the social protection system in Ukraine are substantiated and the need for their comprehensive implementation in order to achieve the maximum effect is emphasized.

Key words: *social protection management people state social policy.*

Постановка проблеми. Соціальний захист є невід’ємним складником державної соціальної політики і завжди займав та займає одне з ключових місць у житті суспільства, держави, а також окремої людини. Соціально-економічний розвиток українського суспільства в умовах дії воєнного стану, негативна демографічна ситуація, що спостерігається в Україні, стали передумовами того, що найбільш незахищені верстви населення постали перед складними викликами, що стосуються їх подальшої життєдіяльності. В той же час перед державою виникають щораз нові та нові завдання щодо забезпечення своїх громадян належним рівнем благ відповідно до потреби реалізації ними своїх основних прав та свобод відповідно до Основного закону. Тому управління системою

соціального захисту в Україні набуває специфічних рис та особливостей, зважаючи на ті реалії, в яких перебуває сучасне українське суспільство, і потребує нових підходів до покращення управлінських процесів як на регіональному рівні, так і на рівні держави в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління системою соціального захисту в державі піднімається в працях багатьох науковців. Зокрема, мова йде про таких дослідників як Антонова В. [2], Бившева Л. [1], Болотіна Є. [1], Гітіс Т. [2], Грицик Н. [7], Длугопольський О. [3], Іванова А. [4], Козар А. [3], Мелконян А. [5], Николаєва В. [6], Носаньова А. [2], Осіпова Л. [7], Чемерис Є. [2], Шубна О. [1] та ін.

У своїх працях вчені вивчають питання особливостей фінансування та управління системою соціального захисту населення та досліджують сучасний рівень соціального захисту населення і організаційного забезпечення системи соціальної роботи в Україні, розглядають особливості забезпечення соціального захисту та його фінансування в умовах децентралізації бюджетних повноважень, аналізують специфіку та особливості функціонування західних моделей публічного управління соціальним захистом. Проте система соціального захисту в країні є мінливою та піддається впливу зовнішніх чинників, тому вивчення особливостей управління системою соціального захисту в Україні є актуальним в умовах сьогодення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування шляхів підвищення ефективності управління системою соціального захисту, на основі аналізу сучасного стану соціального захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На цей час система соціального захисту розглядається як сукупність соціальних економічних та правових заходів, які спрямовуються на формування та забезпечення умов розвитку як тих, хто опинився у складних життєвих обставинах, так і

економічно активної частини населення в цілому за рахунок створення для цього сприятливого соціально-економічного мікроклімату та гарантування соціальної безпеки і виконання соціальних зобов'язань з боку держави перед своїми громадянами.

Забезпечення належного рівня соціального захисту населення належить до одних із пріоритетних завдань української держави, що відображено в Конституції України як безумовне право її громадян (стаття 46) [8]. Її реалізація пов'язана із функціонуванням низки органів державної влади, покликаних здійснювати управління системою соціального захисту (рис. 1).

Систему соціального захисту населення та управління нею можна позиціонувати як складну підсистему цілісної системи управління органів державної влади, де центральним органом є Міністерство соціальної політики України. Воно покликане регулювати сферу надання соціальних послуг та затверджувати соціальні стандарти, тобто забезпечувати реалізацію державної політики у сфері соціального захисту громадян країни. З цією метою необхідно зосереджувати увагу на розв'язанні проблем щодо забезпечення фактичних потреб населення необхідними соціальними послугами відповідно до реальних можливостей держави щодо задоволення соціальних прав громадян, зазначених в Конституції України.

Ефективне управління системою соціального захисту тісно пов'язане із достатнім рівнем фінансування, до якого відносять:

- видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного та місцевих бюджетів;
- видатки на охорону здоров'я;
- видатки Фонду соціального страхування України;
- видатки Пенсійного фонду України;

– соціальні субвенції з державного до місцевих бюджетів, оскільки це кошти, які фактично спрямовуються на вирішення питань у сфері соціального захисту.

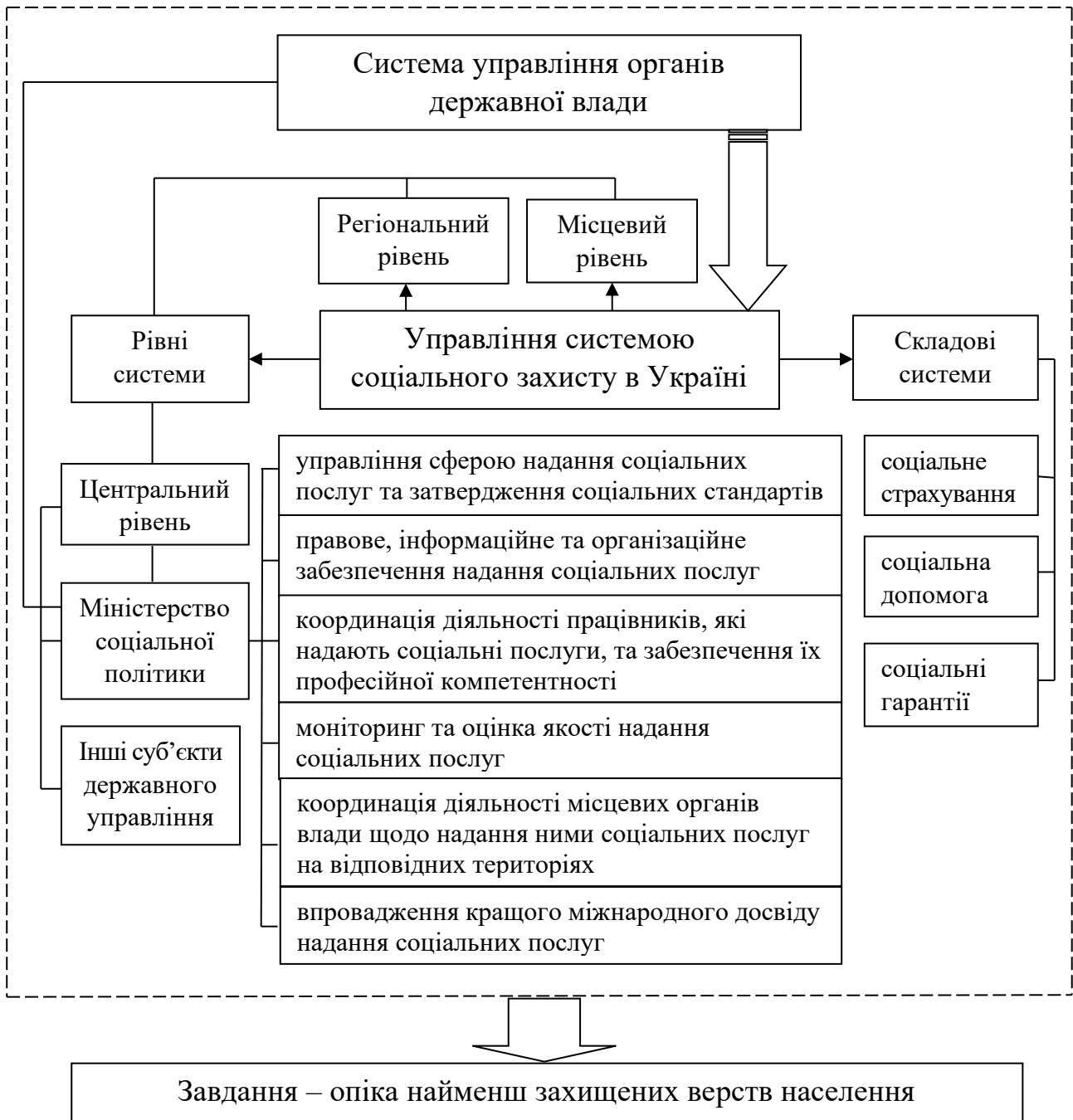


Рис. 1. Загальна модель управління системою соціального захисту в Україні

Джерело: власні узагальнення

Слід зазначити, що більшість бюджетних витрат України спрямовані на соціальні сфери, такі як охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Ведучи мову про особливості управління системою соціального захисту в Україні, доцільно розглянути видатки зведеного бюджету для того щоб проаналізувати напрямки соціального захисту, які мають проблеми в сучасних умовах (рис. 1).

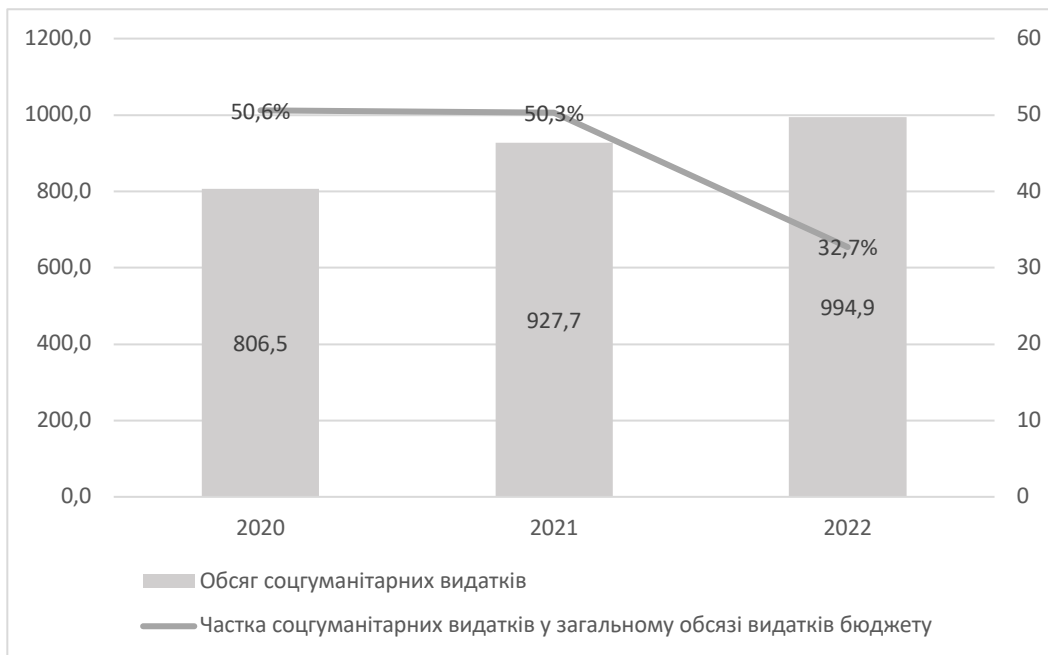


Рис. 2. Обсяги видатків соціального спрямування у зведеному бюджеті України у 2020–2022 роках

Джерело: розроблено на підставі даних Державної казначейської служби України [9]

Отже, видатки соціального спрямування у зведеному бюджеті України протягом 2020-2022 рр. зростали, проте частка видатків соціального спрямування у структурі зведеного бюджету України коливалася в діапазоні значень, максимальна різниця між якими становила 17,9%.

Серед бюджетних видатків соціального спрямування найбільший обсяг фінансових ресурсів спрямовується на фінансування галузі освіти та сфери соціального захисту і соціального забезпечення населення. Дані про

видатки зведеного бюджету України на соціальний захист населення протягом трьох останніх років за окремими напрямками представлені в табл. 1.

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету України на соціальний захист у 2019-2022 рр., за напрямками, млрд. грн.

Показник	2019		2020		2021		2022	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Обсяг видатків бюджетів на соціальний захист населення, в т. ч.:	312,5	309,4	333,9	321,8	355,9	346,7	370,3	367,4
Допомога у вирішенні житлового питання	70,5	69,2	45,2	41,9	39,6	39,4	51,6	51,4
Соціальний захист безробітних	0,2	0,2	0,2	0,2	7,1	6,7	1,9	1,9
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	42,6	41,9	50,2	44,1	2,5	2,2	3,1	2,9
Соціальний захист ветеранів війни та праці	10,5	10,2	10,2	9,9	2,3	2,2	2,4	2,3
Соціальний захист пенсіонерів	158,2	157,9	191,5	191,2	212,7	212,3	212,3	212,0
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	16,3	16,1	20,0	18,7	4,5	4,1	7,6	7,4
Соціальний захист інших категорій населення	9,3	9,3	10,4	10,2	80,3	73,5	83,3	81,9
Інша діяльність у сфері соціального захисту	5,0	4,6	6,3	5,6	7,0	6,3	8,1	7,7

Джерело: складено на основі [10]

Отже, на підставі інформації з табл. 1 можна зробити висновки про збільшення номінального обсягу видатків бюджетів на соціальний захист населення протягом 2019-2022 рр. на 58 млрд. грн. Проте розподіл соціальних виплат та допомог по категоріях є доволі нерівномірний. Так, протягом останніх чотирьох років більш ніж у два рази зменшилися видатки на соціальний захист на випадок непрацевдатності, майже у п'ять разів зменшилися видатки на соціальний захист ветеранів війни та праці,

майже у двадцять разів зменшилися видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Практично незмінними упродовж 2019-2022 рр. залишилися видатки на соціальний захист безробітних, а видатки на допомогу у вирішенні житлового питання протягом зазначеного періоду зменшилися в 1,3 рази. Водночас видатки на соціальний захист інших категорій населення збільшено майже у 9 разів.

Зокрема, дані табл. 1 свідчать, що в Україні сьогодні найбільшим за обсягом видатків напрямом бюджетного фінансування соціального захисту населення все ще є соціальний захист пенсіонерів. На ці потреби у 2022 р. було виділено майже 212,0 млрд. грн., а порівняно з 2019 р. видатки за цим напрямком зросли на третину. Ці кошти спрямовуються на виконання бюджетної програми щодо забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до основного розміру пенсій, які призначені за особливими умовами, а також покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України (201,2 млрд. грн.) та інші видатки, пов'язані із соціальним захистом пенсіонерів.

Такий нерівномірний розподіл видатків у структури витрат на соціальний захист населення спровоковані тим, що деякі бюджетні програми соціального захисту (виплата соціальних допомог малозабезпеченим, сім'ям з дітьми, самотніми матерями) було переведено із фінансування з місцевих бюджетів (для цього місцеві бюджети отримували цільові субвенції) на пряме фінансування з державного бюджету. Також на перерозподіл видатків значним чином вплинули події останніх років – пандемія та воєнні дії на території України.

Так, російська агресія проти українського суспільства значним чином поглибила та загострила проблеми, які існували до початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України. На цей час варто розглядати такі проблеми у сфері соціального захисту як:

– постійне збільшення кількості громадян, які потребують отримання соціальних послуг та виплат, що, відповідно, провокує зростання навантаження на систему соціальної підтримки та соціального страхування населення;

– посилення вразливості особливо незахищених груп населення в умовах воєнного стану та погіршення їх емоційного стану;

– погіршення якості та можливості обслуговування населення фахівцями сфери соціальної підтримки, які також стають вимушеними переселенцями, через трансформацію їх умов праці;

– руйнування об'єктів соціальної інфраструктури внаслідок воєнних дій;

– погіршення умов діяльності закладів, які надають соціальні послуги під час війни.

Ці та інші проблеми у системі соціального захисту підсилюються хронічною нестачею коштів у Пенсійному та інших фондах, а також неефективне або нецільове їх використання. Поряд із цим, недосконалий зміст соціального законодавства негативно позначається як на становищі кожного громадянина, так і на громадянському суспільстві в цілому. Особливо це загострюється в умовах воєнного стану, набуваючи особливої важливості для соціально вразливих та незахищених верств населення.

Отже, незадовільна ситуація щодо управління системою соціального захисту спровокована загальним станом соціальної реформи та її незавершеністю, відсутністю політичної волі та політичного розуміння необхідності поглиблення та завершення соціальної, в першу чергу, пенсійної реформи. З метою вирішення проблем у соціальній сфері можна запропонувати наступні шляхи підвищення ефективності управління системою соціального захисту населення України.

У напрямі мінімізації невідповідності між розмірами пільг, які існують на даний час в соціальній сфері, та реальними можливостями

держави їх забезпечити потрібно заборонити введення нових пільг, які не відповідають запитам українського суспільства в умовах дії воєнного стану. Необхідно у законодавчому порядку встановити конкретне джерело фінансування для кожного виду пільг, керуючись принципом «одна людина – одна пільга». Такий підхід також сприятиме вирішенню проблеми низької адресності соціальних пільг, відповідно до чого на рівні держави на основі детального моніторингу доходів населення визначити перелік осіб, які претендують на пільги і призначати їх у тому випадку, коли дохід є нижчим за середній по країні.

Існування проблеми дефіцитності Пенсійного фонду можна значним чином зменшити шляхом детінізації заробітної плати, що дасть можливість збільшити базу для нарахування пенсійних внесків та відповідні фінансові надходження до фонду.

У медичній сфері з метою вирішення проблеми залишкового фінансування медичного забезпечення потрібно активно запроваджувати обов'язкове медичне страхування. Це сприятиме зменшенню навантаження на державний бюджет та водночас обмежити можливість покривати інші бюджетні видатки за рахунок видатків на охорону здоров'я.

Поряд із цим управлінські дії державних органів влади повинні спрямовуватися на оптимальне розмежування повноважень щодо здійснення видатків на соціальний захист населення між органами влади всіх рівнів в контексті здійснюваної на даний час децентралізації. Водночас необхідно посилити відповідальність за нецільове використання коштів, які спрямовуються на забезпечення соціальних платежів. Для підсилення ефекту та якості управління системою соціального захисту варто залучати неурядові організації до надання соціальних послуг.

Загалом, впровадження представлених пропозицій сприятиме покращенню соціального захисту та соціального забезпечення в сучасних

умовах, проте ці заходи повинні реалізовуватися в комплексі для досягнення найкращого результату.

Висновки. Під системою соціального захисту слід розуміти сукупність заходів, здійснюваних на рівні держави, які повинні забезпечувати захист та підтримку тих осіб, які опинилися в скрутних життєвих ситуаціях відповідно до можливості реалізації основних прав громадян, зазначені в Конституції. Особливо актуальним це є в час агресії РФ проти України, яка призвела до значної соціальної кризи в українській державі. Ефективне управління системою соціального захисту тісно пов'язане із достатнім рівнем фінансування, яке хоч і збільшилося в Україні протягом останніх років, проте зазнало значних трансформацій, що пов'язано з існуванням в державі низки проблем соціального характеру. Зокрема, мова йде про збільшення категорій громадян, що потребують соціального захисту, та значну невідповідність між їх потребами та реальною можливістю їх фінансування; зловживання у сфері соціальних виплат та недосконалість нормативно-правового забезпечення; дефіцит Пенсійного фонду; знищення соціальної інфраструктури та припинення діяльності низки соціальних закладів і багатьох соціальних працівників внаслідок воєнних дій на території України.

Ці та інші проблеми потребують активних дій держави щодо підвищення ефективності управління системою соціального захисту. Так, потрібно заборонити введення нових пільг, які не відповідають запитам українського суспільства в умовах дії воєнного стану; у законодавчому порядку встановити конкретне джерело фінансування для кожного виду пільг, керуючись принципом «одна людина – одна пільга»; провести детінізацію заробітної плати у напрямі збільшення бази для нарахування пенсійних внесків; запроваджувати обов'язкове медичне страхування; розмежовувати повноваження щодо здійснення видатків на соціальний захист населення між органами влади всіх рівнів; посилити

відповідальність за нецільове використання коштів, які спрямовуються на забезпечення соціальних платежів; залучати неурядові організації до надання соціальних послуг.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є вивчення особливостей функціонування моделей публічного управління соціальним захистом у розвинених країнах з метою впровадження позитивного досвіду в українські реалії.

Література

1. Болотіна Є.В., Шубна О.В., Бившева Л.О. Особливості фінансування та управління системою соціального захисту населення в Україні. Вісник економічної науки України. 2021. № 1(40). С. 120-126. doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1\(40\).120-126](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1(40).120-126)
2. Гітіс Т.П., Чемерис Є.Т., Антонова В.І., Носаньова А.С. Дослідження сучасного рівня соціального захисту населення в Україні. Економічний вісник Донбасу. 2020. № 1(59). С. 116-122. doi: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-116-122](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122)
3. Длугопольський О., Козар А. Аналіз бюджетних витрат на соціальний захист населення: виклики пандемії COVID-19. Вісник економіки. 2022. Вип. 3. С. 38–64. doi: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.03.038>
4. Іванова А. Особливості забезпечення соціального захисту в умовах децентралізації бюджетних повноважень. Світ фінансів. 2021. № 1(66). С. 38-47. doi: <https://doi.org/10.35774/sf2021.01.038>
5. Мелконян А.Г. Специфіка та особливості функціонування західних моделей публічного управління соціальним захистом. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2020. Вип. 15. С. 11-15. doi: <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-2>
6. Николаева В.І. Організаційне забезпечення системи соціальної роботи в Україні: сучасні реалії. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського.

Серія: Державне управління. 2019. Том 30(69). №3. С. 131-137. doi:
<https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/23>

7. Осіпова Л., Грицик Н. Фінансування соціального забезпечення в умовах децентралізації. Приазовський економічний вісник. 2019. Вип. 3(13). С. 10–15.
8. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. К. : Видавничий дім Скіф”, 2006. 48 с.
9. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. Звітність. URL: <https://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення: 14.07.2023)
10. Видатки зведеного бюджету України. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 12.07.2023)

References

1. Bolotina Ye.V., Shubna O.V., Byvsheva L.O. (2021). Osoblyvosyi finansuvannya ta upravlinnya systromoyu systromoyu sotsialnogo zahystu v Ukraini [Features of Financing and Management of the Social Protection System in Ukraine]. Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy – Herald of economic science of Ukraine, 1(40), 120-126. doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1\(40\).120-126](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1(40).120-126) [in Ukrainian]
2. Gitis T.P., Chemerys Ye.T., Antonova V.I., Nosanyova A.S. (2020). Doslidzhennia suchasnoho rivnia sotsialnoho zakhystu naselennia v Ukraini [Study of the Current Level of Social Protection of the Population in Ukraine]. Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas, 1 (59), 116-122. doi: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-116-122](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122) [in Ukrainian].

3. Dluhopolskyi O., Kozar A. (2022). Analiz biudzhetnykh vytrat na sotsialnyi zahist naselelnya: vyklyky pandemii COVID-19 [Analysis of budget spending on social protection: challenges of the COVID-19 pandemic]. *Visnyk ekonomiky – Herald of Economics*, 3, 38–64. doi: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.03.038> [in Ukrainian]
4. Ivanova A. (2021). Osoblyvosti zabezpechennyh sotsialnogo zahystu v umovah detsentralizatsiyi budzetykh povnovazen [Features of social protection under conditions of decentralization of budgetary powers]. *Svit finansiv – The world of finance*, 1(66), 38-47. doi: <https://doi.org/10.35774/sf2021.01.038> [in Ukrainian]
5. Melkonyan A.G. (2020). Spetsyfika ta osoblyvosti funktsionuvannya zahidnyh modeley publichnogo upravlinnya sotsialnym zahystom [Specificity and features of functioning of western public governance models]. *Publichne upravlinnya i administuvannya v Ukraini – Public management and administration in Ukraine*, 15, 11-15. doi: <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-2> [in Ukrainian]
6. Nikolayeva V.I. (2019). Organizatsiyne zabezpechennya systemy sotsialnoyi roboty v Ukraini: suchasni realiyi [Organizational providing systems of social work in Ukraine: modern realities]. *Vcheni zapysky TNU im.Vernadskogo. Seriya: Derzavne upravlinnya – Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*, 30(69), 3, 131-137. doi: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/23> [in Ukrainian]
7. Osipova L., Hrytsyk N. (2019). Finansuvannia sotsialnoho zabezpechennia v umovakh detsentralizatsii [Financing of social security in the conditions of decentralization]. *Pryazovskyi ekonomichnyi visnyk – Priazovsky Economic Bulletin*, 3 (13), 10–15. [in Ukrainian].
8. *Konstytutsiya Ukrainy. № 254k/96-VR (1996). Prynyata na pyatyi sesiyi VRU 28.06.2004 № 2222-IV. K. : "Vydavnychyy dim Skif". 48 p.* [in Ukrainian]

9. Ofitsiynyy sayt Derzavnoyi kaznacheyskoyi sluzby Ukrainy. Zvitnist.
URL: [https:// https://www.treasury.gov.ua/](https://www.treasury.gov.ua/) [in Ukrainian]
10. Vydatky zvedenogo budzetu Ukrainy. Derzavnyy veb-portal budzetu dlya gromadyan. URL: <https://openbudget.gov.ua/> [in Ukrainian]