

СОЦІАЛЬНІ РИЗИКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ФІСКАЛЬНА СТІЙКІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Березень 2026



Публікацію створено Центром Разумкова за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст публікації є відповідальністю Центру Разумкова та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР Єднання.

СОЦІАЛЬНІ РИЗИКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ФІСКАЛЬНА СТІЙКІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ольга ПИЩУЛІНА,
Провідний експерт соціальних і гендерних програм

Євроінтеграція України – це комплексний трансформаційний процес інституційного, правового та економічного зближення з Європейським Союзом, спрямований на досягнення повноправного членства. У процесі євроінтеграції здійснюється гармонізація національного законодавства, інституційної архітектури та регуляторної практики з правом та стандартами Європейського Союзу (*acquis communautaire*¹).

Україна отримала статус країни-кандидата у 2022 р.², а 2023 р. розпочато процедуру переговорів про вступ до ЄС³. Переговори структуровані за 35 главами правової бази ЄС⁴ за 6 кластерами. В умовах статусу країни-кандидата та початку переговорного процесу про членство, інтеграційний порядок денний трансформується у системний механізм розбудови публічного управління, економічної моделі та соціальної політики відповідно до *acquis communautaire*.

Таким чином, аналіз євроінтеграції вимагає розгляду не лише формальної нормативної гармонізації, транспозиції директив і регламентів, а й глибинних політекономічних змін, що стосуються розподілу ресурсів, адміністративної культури, приведення механізмів правозастосування та контролю до європейських принципів верховенства права.

ГАРМОНІЗАЦІЯ

Сутність інституційної гармонізації⁵ у контексті процесів євроінтеграції полягає у поетапному приведенні національних інститутів, процедур та регуляторних

практик у відповідність до норм, принципів та механізмів функціонування правопорядку Європейського Союзу. Інституційна гармонізація передбачає формування стійких процедур міжвідомчої взаємодії, зміцнення регуляторної автономії профільних

¹ Acquis communautaire (acquis) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки та співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/33294:2631#:~:text=Acquis%20communautaire%20\(acquis\)%20\(%D0%92%D1%81%D1%96%20%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%20%E2%80%94,%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%20%D1%83%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96%20%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%96%D1%85%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/33294:2631#:~:text=Acquis%20communautaire%20(acquis)%20(%D0%92%D1%81%D1%96%20%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%20%E2%80%94,%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%20%D1%83%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96%20%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%96%D1%85%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2).

² <https://x.com/CharlesMichel>, <https://x.com/CharlesMichel/status/1540037060807081986>.

Єврокомісія: Україна виконала вимоги 2022 року щодо статусу кандидата в ЄС. – Українська правда, <https://www.pravda.com.ua/news/2024/10/30/7482116/>.

³ Україна на шляху вступу до ЄС. – European Commission, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_ua.

⁴ Пріоритетним є т. зв. фундаментальний кластер або «Фундаментальні сфери». Він охоплює п'ять ключових розділів: державні закупівлі, статистика, судова система, правосуддя та фінансовий контроль. Цей кластер відкривається першим та закривається останнім, оскільки містить критичні для євроінтеграції елементи: реформу державного управління, функціонування демократичних інститутів та економічні критерії. Див. <https://gwaramedia.com/shist-klasteriv-ies-shho-oznachaie-zatverdzhennya-peregovornih-poziczij-i-chomu-start-peremovin-zatrimuietsya-poyasnyuemoj>.

⁵ Directions of harmonization of the main principles of domestic administrative and legal science with European integration requirements. – Kharkiv National University of Internal Affairs, <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/508>.

органів, розвиток систем моніторингу та оцінки відповідності, а також запровадження стандартів транспарентності та підзвітності, характерних для наднаціонального рівня управління⁶.

У ширшому сенсі інституційна гармонізація є процесом структурної адаптації держави до багаторівневої моделі європейського управління, де розподіл компетенцій і відповідальності здійснюється на основі принципів субсидіарності, пропорційності та верховенства права. Це передбачає інституціоналізацію механізмів стратегічного планування, узгодження політик та запобігання регуляторним дисбалансам, а також формування професійної бюрократії, здатної забезпечувати стабільність імплементації європейських норм у довгостроковій перспективі. Таким чином, гармонізація виступає не як разова реформа, а як системний та кумулятивний процес розбудови інституційної архітектури держави у логіці європейської інтеграції. Інституційна гармонізація вимагає як формальної імплементації директив, так і трансформації правозастосовної практики.

Нормативна гармонізація у контексті євроінтеграції є системним процесом зближення національного законодавства з правом Європейського Союзу (*acquis EU*⁷), спрямованим на забезпечення правової сумісності, передбачуваності регуляторного середовища та функціонування спільних ринків. На відміну від інституційних перетворень, що зачіпають організаційні структури та управлінські практики, нормативна гармонізація фокусується на змістовній трансформації правових норм — їх структурі, принципах регулювання, механізмах правозастосування та санкціонування. Вона охоплює широкий спектр сфер від конкурентної політики

та державного контролю в галузі соціальної політики до соціального захисту, охорони праці та екологічних стандартів, формуючи правовий фундамент інтеграційного процесу⁸.

При цьому нормативна гармонізація не зводиться до механічної транспозиції директив чи імплементації регламентів. Її сутність полягає в адаптації національної правової системи до логіки та ціннісних підґрунть європейського правопорядку. Це передбачає усунення колізій, кодифікаційну переробку законодавства, узгодження підзаконних актів та формування сталої практики правозастосування, що відповідає стандартам ЄС. В результаті нормативна гармонізація стає ключовим інструментом структурної модернізації правової системи, одночасно посилюючи вимоги до адміністративної спроможності держави та якості законодавчого процесу⁹.

Адаптація до *acquis* ЄС у соціальній сфері. Переговорний процес щодо вступу України до ЄС, офіційно розпочатий у червні 2024 р.¹⁰, включає зокрема реформу соціальної політики¹¹ (Кластер 2 «Внутрішній ринок» (Internal Market)), Кластер 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток» (Competitiveness and Inclusive Growth)) відповідно до стандартів ЄС. Переговори охоплюють широкий спектр питань від профспілок до інклюзії, де головною метою є створення соціального середовища, що відповідає стандартам Європейського Союзу. Це спрямовано на зміцнення економіки та соціальних стандартів, і ці зміни є важливими для українського бізнесу та громадян.

Переговорний процес вступу України до Європейського Союзу **інституційно**

⁶ Flamur Mrasori. The Role of Unilateral Harmonization to the EU Integration. – Lex Portus, https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2022/mrasori_2022_823.pdf.

⁷ *Acquis* ЄС — це надбання європейської інтеграції у політичній, правовій і економічній сферах, яке будується на європейських спільних цінностях, визначених у ст. 2 Договору про ЄС. — EdEra, <https://ed-era.com/projects/eu-agreement/b1/p3>. У політичному і правовому значенні — це комплекс прав і обов'язків держав-членів ЄС. Вони усі зобов'язані поділяти і дотримуватися *acquis* ЄС, якщо не погоджено інакше.

⁸ Legal harmonisation of Ukraine with European Union law: institutional i normative analysis of the implementation of 33 chapters of *acquis* communautaire. — <https://journals.uran.ua/journal-vjhr/article/view/351589>.

⁹ Legal Harmonisation: European Experience for Ukraine. — Verkhovna Rada of Ukraine, https://research.rada.gov.ua/en/news/news_en/76097.html.

¹⁰ Україна офіційно розпочала перемовини про вступ до ЄС. — Представництво України при Європейському Союзі, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/ukrayina-oficijno-rozpochala-peremovini-pro-vstup-z-yes>.

¹¹ Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях. — European integration portal, <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannyah/>.

Скринінг законодавства¹⁴, де Україна звіряє свої закони з нормами ЄС в наступних сферах:

✓ *Соціальне забезпечення* — передбачає реформування системи соціального захисту, включно з пенсійною реформою та підтримкою вразливих груп, щоб гарантувати соціально справедливість.

✓ *Рівність та боротьба з дискримінацією* — забезпечення рівних прав та можливостей, включно з гендерною рівністю.

✓ *Охорона здоров'я та безпека* — поліпшення стандартів у сфері громадського здоров'я та безпеки на робочих місцях.

✓ *Адаптація трудового законодавства* — Глава 19 переговорного процесу («Соціальна політика та зайнятість») передбачає адаптацію законодавства у сферах трудового права (робочий час, колективні права, захист від дискримінації); охорони праці; гендерної рівності; соціального діалогу; координації систем соціального забезпечення.

План реформ — в Україні затверджено план виконання рекомендацій Європейської комісії (*Ukraine Plan*¹⁵ у межах Інструменту *Ukraine Facility*), який включає покрокові зміни, необхідні для закриття переговорних кластерів¹⁶. Згідно з оцінкою Європейської Комісії, *Ukraine Plan* визначає ключові реформи та інвестиції, які сприятимуть сталому економічному зростанню та залученню інвестицій для посилення потенціалу зростання країни у середньо- та довгостроковій перспективі. План також забезпечує основу реалізації ефективного відновлення, реконструкції та модернізації України.

Геополітичний контекст. Наразі розглядаються прискорені сценарії вступу (навіть до 2027 р.), що потребує форсованої соціальної модернізації. Наприклад, Європейський Союз вивчає низку механізмів, які б дозволили закріпити для України перспективу членства в ЄС вже в майбутній мирній угоді з Росією¹⁷. Розглядається варіант надати Києву ще на початковому етапі захист та права, які зазвичай отримують держави-члени¹⁸. Євросоюз планує визначити для України чіткі часові рамки та перелік кроків, які необхідні для просування формальної процедури вступу¹⁹. Інші сценарії передбачають або рух за стандартною процедурою приєднання, або запровадження перехідного періоду з поступовим розширенням прав у процесі.

У 2026 р. Україна отримала серію документів за кожною з переговорних глав. Єврокомісія та Рада ЄС деталізували перелік критеріїв, які отримали назву «критерії закриття переговорів» (*closing benchmarks*), а також визначили їхню класифікацію. Зокрема ЄС перелічив критерії за трьома кластерами (номер 1, 2, 6)²⁰.

По суперважливих для ЄС сферах — як-от верховенство права, антикорупція, права людини — застосовуються також «проміжні критерії» (*interim benchmarks*). Завдяки цьому ЄС лишає собі простір для того, щоб за потреби визначити додаткові фінальні вимоги.

17 березня 2026 р. Україна отримала умови для вступу за фінальними трьома переговорними кластерами. Йдеться про кластери 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток», 4 «Зелений порядок денний та стале з'єднання» та 5 «Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості»²¹.

¹⁴ Україна завершила процес скринінгу на відповідність до Європейського законодавства. — Міністерство розвитку громад та територій України, <https://mindev.gov.ua/news/ukraina-zavershyla-protses-skrinyinhu-na-vidpovidnist-do-ievropeiskoho-zakonodavstva>.

Постанова КМУ від 10 грудня 2025 р. № 1652. Деякі питання проведення скринінгів здоров'я для осіб віком від 40 років. — Верховна Рада України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-2025-%D0%BF#Text>; Див. також <https://nipo.gov.ua/eu-ua-skrinyinh-vidpovidnosti-zakonodavstva/>.

¹⁵ Ukraine Plan. — Міністерство економіки, довілля та сільського господарства України, <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=19d12f3c-0c48-4bc8-92c4-53d0846b2cbb&title=UkrainePlan>.

¹⁶ Програма Підтримки Економіки. — Ukraine Facility, <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.

¹⁷ Євросоюз прагне старту переговорів з Україною, але не визначає дату — Коштаю. — Дзеркало тижня, <https://zn.ua/ukr/europe/jevrosojuz-prahne-startu-perehovoriv-z-ukrajinoju-ale-ne-viznachaje-datu-koshta.html>.

¹⁸ EU Is Readying Options to Give Ukraine Gradual Membership Rights. — Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-02-09/eu-is-readying-options-to-give-ukraine-gradual-membership-rights>.

¹⁹ ЄС передав Києву умови вступу. Публікуємо документ з переліком «головних реформ» для України. — Європейська правда, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2026/02/23/7231766/>. (Див. <https://www.eurointegration.com.ua/files/0/8/0888300-presidency-statement-eng.pdf>, переклад українською <https://www.eurointegration.com.ua/files/f/3/f382f09-presidency-statement-ukr.pdf>).

²⁰ Узгоджені ЄС критерії для України за кластерами 1,2,6. — Європейська правда, <https://www.eurointegration.com.ua/files/f/3/f382f09-presidency-statement-ukr.pdf>.

²¹ Юлія Свириденко: Україна отримала від ЄС фінальні умови для вступу. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/yuliia-svyrydenko-ukraina-otrymala-vid-ies-finalni-umovy-dlia-vstupu>.

СОЦІАЛЬНІ РИЗИКИ

Євроінтеграція, виступаючи стратегічним вектором модернізації та інституційного зближення з Європейським Союзом, одночасно пов'язана із комплексом системних ризиків, зумовлених масштабом нормативних, інституційних та фінансових перетворень. Як уже зазначалося, процес адаптації до *acquis* ЄС потребує прискореної трансформації регуляторного середовища, адміністративних процедур та моделей державного управління, що за обмеженої інституційної та ресурсної бази може генерувати короткострокові макроекономічні та соціальні дисбаланси.

Процес імплементації *acquis communautaire*, спрямований на підвищення якості регулювання та соціального захисту у довгостроковій перспективі, у коротко- та середньостроковому горизонті здатний генерувати асиметричні витрати для різних соціальних груп. Ризики виявляються у формі бюджетної напруги, зростання витрат для бізнесу, посилення тиску на ринок праці та потенційного загострення розподільчих конфліктів між різними соціальними групами. Насамперед структурна модернізація та посилення конкурентного тиску на внутрішні ринки можуть супроводжуватися вивільненням робочої сили в неконкурентоспроможних секторах, зростанням сегменту нестабільної зайнятості та посиленням регіональної диференціації. В умовах обмежених фінансових ресурсів це створює навантаження на систему соціального захисту та підвищує ризик поглиблення нерівності.

Крім того, євроінтеграція є асиметричним процесом, в рамках якого країна-кандидат змушена адаптуватися до вже сформованої системи правил і стандартів, не маючи можливості їх перегляду. Це посилює ймовірність структурної невідповідності між темпами нормативної гармонізації та реальними

економічними можливостями, а також між очікуваннями суспільства та швидкістю відчутних соціальних ефектів. У цьому контексті аналіз ризиків євроінтеграції потребує не лише оцінки формальних зобов'язань, а й комплексного політекономічного розгляду їх розподільчих наслідків, інституційної реалізованості та довгострокової стійкості.

Додатковим чинником є необхідність реформування системи соціального страхування, пенсійного забезпечення та трудового законодавства відповідно до європейських стандартів. Хоча гармонізація передбачає підвищення прозорості та стійкості інститутів, перехідний період може супроводжуватися перерозподільними конфліктами між поколіннями, платниками податків та одержувачами трансфертів. Посилення вимог до бюджетної дисципліни та державних фінансів обмежує простір для компенсаторної соціальної політики, що за відсутності адекватних механізмів таргетованої підтримки може призвести до соціальної фрустрації та зниження довіри до реформ.



У сукупності ці процеси формують комплекс соціально-політичних ризиків, пов'язаних із темпами адаптації, здатністю держави забезпечувати інклюзивність трансформації та керувати розподільчими ефектами інтеграції.

ГАРМОНІЗАЦІЯ З ACQUIS ЄС ПЕРЕДБАЧАЄ:

Посилення мінімальних соціальних гарантій – приведення соціальних стандартів до рівня, який би забезпечив гідний рівень життя, зниження бідності та ширше покриття соціальних ризиків.

ЄС націлений на поступове зменшення ризику бідності, але частка вразливого населення залишається значною, тому законодавство ЄС вимагає посилення та стандартизації соціальних гарантій у всіх країнах-членах:

У 2024 р. витрати на соціальне забезпечення в ЄС досягли приблизно 27,3% ВВП, що на 0,6 в. п. вище за рівень 2023 р.²².

У 2023 р. в ЄС було до ~95 млн осіб (≈22% населення) під загрозою бідності чи соціальної ізоляції²³.

За 2024 р. кількість людей у групі ризику бідності/соціальної ізоляції скоротилася приблизно на 1,1 млн, а серед дітей – на 0,5 млн осіб, але прогрес до цілей 2030 р. залишається недостатнім²⁴.

Розширення охоплення соціального страхування – забезпечення права на соціальне страхування не тільки для класичних працівників, але і для самозайнятих, гнучких форм зайнятості, мігрантів (у рамках ЄС) та інших груп, які раніше могли бути виключені із системи.

Обсяги фінансування соціального захисту в ЄС у 2024-2025 рр. залишаються рекордно високими, становлячи близько 27,3% ВВП, що зумовлено старінням населення та інфляцією.

Основні показники соціального захисту у 2025 р.²⁵:

✓ **Збільшення витрат:** Витрати соціального захисту зросли на 6,9%.

✓ **Німеччина (Bürgergeld):** Базова допомога для одиноких осіб становить €563, для пар – €506 на особу.

✓ **Бельгія:** Найвищі виплати в ЄС: самотні – €1 139,97/міс., пара – €758,64 на людину.

✓ **Польща:** Базова допомога з 2025 р. становить €314, для людей з інвалідністю – до €955.

✓ **Іспанія:** Дорослі одержують близько €650, сім'ї – €1 200-2 000.

✓ **Данія:** Базова сума для самотнього дорослого – €910, з дитиною – до €1 817.

✓ У 2024 р. загальні витрати сягнули €4,9 трлн. Фінансування включає пенсії, допомогу з безробіття та інвалідності, при цьому Німеччина лідирує за видатками. Загальний обсяг соціальних виплат у ЄС у 2023 р. становив ≈€4 607 млрд, з яких майже 65% – виплати готівкою, а решта – послуги та пільги²⁶.

✓ Великі частки витрат припадають на пенсії та охорону здоров'я, але частки виплат за безробіттям, інвалідам, сім'ям та соціальним винятком також підтримуються в рамках систем страхування²⁷.

Підвищення стандартів захисту зайнятості – впровадження норм трудового законодавства ЄС, які обмежують невиправдані звільнення, забезпечують безпеку на робочому місці, вимоги до контрактів, навчання, перепідготовку, участь у колективних переговорах тощо.

В ЄС існують чіткі орієнтири щодо зайнятості та участі на ринку праці, а також явна відмінність у ситуації для різних груп населення, що стимулює прийняття інтеграційних трудових стандартів.

✓ За планом Європейського стовпу соціальних прав (European Pillar of Social Rights)²⁸ до 2030 р. частка осіб віком 20-64 років, які працюють або активно шукають роботу, має зрости до ≥78%²⁹.

²² EU social benefits expenditure up 7% in 2024. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251107-2?utm_source.

²³ EU social benefits expenditure up 7% in 2024. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251107-2?utm_source.

²⁴ Опубліковано річний звіт Комітету соціального захисту за 2025 рік. – European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56969910-beba-11f0-a612-01aa75ed71a1/language-en>.

²⁵ Social benefits: Which EU countries spend the most? – Euronews, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/11/17/social-benefits-which-eu-countries-spend-the-most>.

²⁶ 64.7% of social benefits in the EU paid in cash. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251118-1?utm_source.

²⁷ 64.7% of social benefits in the EU paid in cash. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251118-1?utm_source.

²⁸ European Pillar of Social Rights in 20 principles. – European Commission, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en.

²⁹ Employment and social policy. – European Union, https://eur-lex.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/index_en.htm?utm_source.

✓ Мета участі дорослих у програмах навчання становить $\geq 60\%$ на рік (це частина підвищення гнучкості ринку праці та адаптації до змін).

✓ У 2022 р. рівень безробіття серед людей з інвалідністю в ЄС становив 9,4%, тоді як серед людей без інвалідності – 6,1%, що підкреслює вищий ризик виключення з ринку праці³⁰.

Відповідно до «критеріїв закриття переговорів» (closing benchmarks) щодо права на заснування та свободи надання послуг – Розділ 3, від України очікується:

✓ Ухвалити і надати Європейській Комісії перелік регульованих професій у значенні, передбаченому правом ЄС, із зазначенням видів діяльності, що охоплюються кожною професією, та обґрунтування регулювання.

✓ Привести вимоги до підготовки у відповідність до оновленої Директиви 2005/36/ЄС і так само втілити ці вимоги у навчальних програмах, за якими здобуваються кваліфікації для регульованих професій.

✓ Привести горизонтальне регулювання послуг у відповідність до *acquis* ЄС, втіливши Директиву про послуги, та продемонструвати високий рівень узгодження галузевого законодавства та відповідної адміністративної здатності.

✓ Відповідно до *acquis* ЄС, скасувати вимоги мати українське громадянство для доступу до сфери послуг та діяльності у цій сфері, за винятками, які є обґрунтованими та пропорційними відповідно до ст. 51 TFEU. Ці зміни мають набути чинності не пізніше дати вступу до ЄС³¹.

Розвиток механізмів гендерної та соціальної інклюзії – боротьба з дискримінацією за статтю, віком, інвалідністю та іншими ознаками; забезпечення рівного доступу до можливостей та послуг; впровадження антидискримінаційного законодавства.

Гендерна політика ЄС:

✓ ЄС активно просуває кампанії та стандарти рівності – наприклад, боротьба з гендерними стереотипами, рівний доступ до кар'єрного зростання, протидія насильству на підставі статі та ін.

Інклюзія людей з інвалідністю:

✓ Розрив у рівні зайнятості інвалідів проти людей без інвалідності в ЄС у 2022 р. становить близько 21 п. п., що вказує на потребу в інституційних механізмах рівного доступу до ринку праці.

Напрямок гармонізації	Основні орієнтири статистики ЄС
Соціальні гарантії	Ризики бідності – 22% населення ЄС; зростання соц. витрат до $\approx 27\%$ ВВП ³¹
Соціальне страхування	Соціальні виплати $\approx \text{€}4,6\text{--}4,9$ трлн ³²
Захист зайнятості	Мета зайнятості $\geq 78\%$ до 2030 р., участь дорослих у навчанні $\geq 60\%$ ³³
Гендерна та соціальна інклюзія	Зниження розривів; дії з антидискримінації та рівного доступу

³⁰ EU map: Where do we stand in Europe on inclusion of persons with disabilities? – Euranet Plus, <https://euranetplus-inside.eu/eu-map-inclusion-of-persons-with-disabilities-where-do-we-stand-in-europe/>.

³¹ Узгоджені ЄС критерії для України за кластерами 1,2,6. – Європейська правда, <https://www.eurointegration.com.ua/files/f/3/f382f09-presidency-statement-ukr.pdf>.

³² EU social benefits expenditure up 7% in 2024. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251107-2?utm_source.

³³ 64.7% of social benefits in the EU paid in cash. – Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251118-1?utm_source.

³⁴ Employment and social policy. – European Union, https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/employment_and_social_policy.html?root_default=SUM_1_CODED%3D17%2CSUM_2_CODED%3D1709&locale=en.

ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ НАСЛІДКІВ

Фіскальний ефект гармонізації соціальної політики України з *acquis* ЄС виявляється у трьох взаємопов'язаних напрямках: зростанні витрат на оплату праці в бюджетному секторі, збільшенні трансфертів до системи соціального страхування та необхідності модернізації адміністрування.

Оцінка бюджетних наслідків нових соціальних зобов'язань повинна здійснюватись також у трьох вимірах: масштаб фіскального навантаження, структура витрат (поточні vs капітальні), а також довгострокова стійкість фінансування. В українських умовах ці наслідки є суттєвими через вже високий рівень соціальних видатків та структурний дефіцит бюджету.

ПОТОЧНА БАЗА: ВИХІДНА ФІСКАЛЬНА ПОЗИЦІЯ

За даними Міністерства фінансів України³⁵:

- ✓ сукупні видатки бюджету майже 4,19 трлн грн³⁶;
- ✓ соціальні видатки (пенсії, допомоги, субсидії, трансферти) складатимуть понад 1 трлн грн;
- ✓ трансферт до Пенсійного фонду України – понад 500 млрд грн³⁷;
- ✓ дефіцит державного бюджету близько 1,6-2,2 трлн грн або понад 22% ВВП і значною мірою фінансується за рахунок зовнішньої допомоги³⁸.

Це означає, що будь-які нові соціальні зобов'язання накладаються на вже напружену бюджетну конструкцію.

ПРЯМІ БЮДЖЕТНІ ЕФЕКТИ НОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Збільшення видатків на оплату праці в бюджетному секторі. У 2024 р. мінімальну заробітну плату в Україні було підвищено з 6 700 до 8 000 грн, з 1 січня 2026 р. мінімальну заробітну плату в Україні встановлено на

рівні 8 647 грн. Це призвело до автоматичного зростання тарифної сітки у бюджетній сфері (освіта, охорона здоров'я, органи влади). У Законі про Державний бюджет на 2026 р. витрати на оплату праці з нарахуваннями у секторі загального державного управління перевищують 1,3 трлн грн, що становить близько 18-20% усіх видатків бюджету та близько 14-15% ВВП. У січні 2026 р. на зарплати з нарахуваннями працівникам бюджетної сфери спрямовано 126,2 млрд грн (51,8% від загального обсягу видатків). Це на 14,7% перевищує показник січня попереднього року³⁹.

При цьому гармонізація з європейськими стандартами передбачає:

- ✓ наближення рівня оплати праці у публічному секторі до медіанних значень в економіці;
- ✓ зниження міжсекторальних диспропорцій;
- ✓ інституціоналізацію індексації заробітної плати.

Навіть помірне підвищення фонду оплати праці бюджетників на 10% означає додаткове навантаження у межах 120-150 млрд грн щорічно. В умовах структурного дефіциту державного бюджету (граничний обсяг дефіциту державного бюджету України на 2026 р. встановлено на рівні близько 1,9 трлн грн, що становить приблизно 18,5% прогнозного ВВП⁴⁰) це формує стійкий тиск на видаткову частину та посилює залежність від зовнішнього фінансування.

Зростання трансфертів у систему соціального страхування. Система обов'язкового соціального страхування України включає: Пенсійний фонд (є уповноваженим органом з питань пенсійного

³⁵ Бюджетний барометр. – Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління, https://kse.ua/wp-content/uploads/2026/01/Byudzhetniy-barometr_gruden_2025.pdf.

³⁶ Видатки держбюджету України у 2025 році перевищили 4,19 трлн грн. – Banker, <https://banker.ua/uk/vidatki-derzhbyudzhetu-2025/>.

³⁷ Мінфін: Видатки загального фонду держбюджету в листопаді становили 374,1 млрд грн. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-vydatky-zahalnoho-fondu-derzhbiudzhetu-u-lystopadi-stanovyly-3741-mlrd-hrn>.

³⁸ Аналіз бюджету-2025: допомога партнерів сприяла збереженню фінансової стійкості та зростанню надходжень. – Рахункова палата, <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2729>.

³⁹ Витрати загального фонду держбюджету у січні-2026 зросли на 13,9% порівняно із січнем-2025. – Інтерфакс-Україна, <https://interfax.com.ua/news/economic/1146189-amp.html>.

⁴⁰ Закон України про Державний бюджет на 2026 р., https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82%D1%83%20%D0%94%D0%91%D0%A3_2026.pdf.

забезпечення та соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями. З 1 січня 2023 р. до Пенсійного фонду приєднано функції ліквідованого Фонду соціального страхування; Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

У 2025 р. трансферт з державного бюджету до Пенсійного фонду перевищував 400 млрд грн, що становить близько 6-7% ВВП. Загальні витрати на пенсійне забезпечення – понад 700 млрд грн у 2026 р. заплановано 197,6 млрд грн – кошти Державного бюджету України для забезпечення соціальних виплат, які здійснює Пенсійний фонд України⁴¹.

Гармонізація з нормами ЄС передбачає:

✓ розширення страхового охоплення (включення нестандартно зайнятих, самозайнятих, платформних працівників);

✓ підвищення мінімальних пенсій та соціальних виплат до рівня, що забезпечує адекватність доходу;

✓ посилення страхових принципів (еквівалентність внесків та виплат).

Навіть підвищення мінімальної пенсії на 10% генерує додаткове навантаження близько 60-70 млрд грн на рік. Розширення охоплення та легалізація зайнятості теоретично можуть збільшити надходження ЄСВ, однак у короткостроковій перспективі фіскальний ефект буде негативним унаслідок демографічної структури (наразі коефіцієнт демографічного навантаження в Україні перевищує 1:1).

Адміністративні та інституційні витрати. Модернізація адміністрування (цифровізація, інтеграція реєстрів, аудит) потребує капітальних вкладень. Вони є відносно невеликими, порівняно з трансфертами,

але критично важливими для довгострокової ефективності.

Інституційна адаптація до стандартів ЄС потребує:

✓ цифровізації реєстрів отримувачів соціальної допомоги;

✓ інтеграції баз даних (податкова служба, ПФУ, Мінсоцполітики);

✓ впровадження ризик-орієнтованих процедур верифікації;

✓ початку адресності виплат з урахуванням оцінки доходів домогосподарств.

У 2024-2025 рр. витрати на цифрову трансформацію та модернізацію публічного адміністрування оцінюються в межах 15-25 млрд грн щорічно (включно з ІТ-інфраструктурою, захистом даних, модернізацією інформаційних систем ПФУ та органів соцзахисту). Додатково необхідні капітальні інвестиції у модернізацію систем контролю та аудиту. У 2026 р. Європейський Союз виділив €10 млн на розвиток цифрових сервісів в Україні⁴².

Однак у середньостроковій перспективі модернізація може знизити нецільові та дублюючі виплати. Оцінюючи дані, що надаються Міністерством фінансів України, Рахунковою палатою України та Світовим банком, підвищення адресності соціальної підтримки через інтеграцію реєстрів отримувачів, введення ризик-орієнтованої верифікації та перехід до повноцінних механізмів *means-tested support*⁴³ має можливість забезпечити оптимізацію витрат у межах 5-10% від обсягу окремих програм соціальної допомоги. З огляду на те, що сукупний портфель програм, що містять елемент неадресності (пільги, житлові субсидії, окремі види допомог), оцінюється у 300-400 млрд грн на рік, потенційний бюджетний ефект може становити 20-40 млрд грн щорічно⁴⁴.

⁴¹ Уряд затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2026 рік. – Пенсійний фонд України, <https://www.pfu.gov.ua/2177096-uryad-zatverdyy-byudzhet-pensijnogo-fondu-ukrayiny-na-2026-rik/>.

⁴² €10 млн від ЄС на цифрову трансформацію: як зміняться державні сервіси. – Міністерство цифрової трансформації України, <https://thedigital.gov.ua/news/progress/eur10-mln-vid-yes-na-tyfrovu-transformatsiiu-iaak-zminiatsia-derzavni-servisy>.

⁴³ *Means-tested support* (допомога, що базується на оцінці доходів) – це державна фінансова допомога або соціальні пільги, право на отримання яких визначається на основі аналізу доходів, заощаджень та активів особи чи сім'ї. Вона надається лише тим, чий фінансові ресурси нижчі за певний встановлений рівень, щоб забезпечити адресну підтримку найбільш нужденним.

⁴⁴ Міжнародна практика (Світовий банк, OECD) показує, що після повної цифрової інтеграції реєстрів та переходу до *means-tested support* економія у програмах соціальної допомоги становить 5-15% від відповідного портфеля. Див. Modernising Access to Social Protection. – OECD, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/05/modernising-access-to-social-protection_e97dce5c/af31746d-en.pdf. SOCIAL ASSISTANCE CASH TRANSFERS. – ISPA, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/09904122411001490/pdf/P1668221fb660d0c1a08a10c43bcf61025.pdf>.

ЗВЕДЕНА ОЦІНКА ФІСКАЛЬНОГО ЕФЕКТУ

Напрямок	Короткостроковий ефект	Масштаб навантаження
Підвищення оплати праці	Стійке зростання поточних витрат	+120-150 млрд грн
Підтримка соцстрахування	Збільшення бюджетних трансфертів	+60-100 млрд грн
Модернізація адміністрування	Зростання капітальних витрат	15-25 млрд грн (з потенціалом економії у майбутньому)

При цьому слід мати на увазі також існування і структурних ризиків, таких як:

✓ *Ризики фінансового розриву.* Якщо нові гарантії не забезпечені стійкими джерелами доходів, формується постійний дефіцит.

✓ *Проциклічність.* У разі скорочення зовнішньої допомоги виникає потреба або в монетизації дефіциту (інфляційний тиск), або в секвестрі соціальних програм.

✓ *Витіснення інвестиційних видатків.* Зростання поточних соціальних зобов'язань може обмежити ресурси на відбудову та розвиток.

Окрім того, необхідно враховувати, що Україна перебуває в умовах військової економіки, високої частки оборонних видатків та значної залежності бюджету від зовнішньої допомоги. У цих умовах ключовим питанням стає баланс між:

- ✓ імплементацією європейських соціальних стандартів;
- ✓ фінансовою стійкістю;
- ✓ збереженням соціальної стабільності.

В умовах військових витрат це посилює структурний дефіцит та скорочує простір для маневру бюджетної політики.

Отже, гармонізація соціальної політики України з *acquis* ЄС має подвійний ефект та формує значний структурний фінансовий імпульс, який у короткостроковому періоді збільшує навантаження на бюджет (до 2-3% ВВП додатково), але за умови інституційної модернізації та розширення бази внесків може частково компенсуватись за рахунок підвищення ефективності адміністрування, детінізації та підвищенню довіри до держави. Ключовим фактором є не сам факт розширення зобов'язань, а їх фінансова забезпеченість та інституційна спроможність реалізації.

Таким чином бюджетні наслідки нових соціальних зобов'язань є значними та в короткостроковій перспективі посилюють фінансовий тиск. Однак їх стратегічна доцільність залежить від:

- ✓ синхронізації з податковою реформою;
- ✓ розширення формальної зайнятості;
- ✓ поступовості впровадження;
- ✓ підтримки з боку міжнародних партнерів, зокрема Європейської комісії.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на риторику деяких українських посадовців, наприклад, на публічні висловлювання генерального директора Укрпошти (державного підприємства) Ігоря Смілянського про необхідність скасування більшості соціальних виплат з метою «мотивації до відновлення країни», що «соціальні виплати мають зберегтися лише для пенсіонерів та людей з інвалідністю...»; «завищеної» соціальної підтримки, як у Німеччині, в Україні не буде»⁴⁵.

На жаль, це не поодинокий приклад. Так, лунають заклики до скорочення соціальних виплат у Верховній Раді. Зокрема народний депутат від «Слуги народу», голова Комітету ВР з економічного розвитку Дмитро Наталуха в інтерв'ю агенції «Укрінформ» називає соціальні виплати «радянською спадщиною» і заявляє про потребу у скороченні обсягу соціальних послуг, що надаються державою⁴⁶.

⁴⁵ Лише пенсії та допомога по інвалідності: Смілянський закликав скасувати більшість соцвиплат в Україні. – Антикор, https://antikor.ua/articles/822200-toljko_pensii_i_pomoshchj_po_invalidnosti_smeljanskij_prizval_otmenitj_boljshinstvo_sotsvyplat_v_ukraine.

⁴⁶ Будьмо відверті: в умовах війни зберігати той самий рівень життя – це ілюзія. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3827899-dmitro-nataluha-golova-komitetu-vr-z-pitan-ekonomichnogo-rozvitku.html>.

Скорочення соціальних видатків зазвичай аргументується необхідністю фінансової консолідації, зниженням дефіциту бюджету та уникнення економічної кризи. Політики та економісти, що підтримують такі заходи, часто наголошують на тому, що «життя не за коштами» призводить до інфляції, зростання держборгу та довгострокового гальмування розвитку економіки.

Хоча у риторичній українських чиновників, якщо і не лунають прямі слова щодо «скорочення соцвиплат», а м'якіші формулювання, такі як: «адресність допомоги», «виплати за потребою, а не за статусом», «перехід від виплат до послуг», «оптимізація витрат», «перегляд числа одержувачів», тим не менш, фактично, це дискурсивна рамка зменшення соціальних трансфертів чи кількості їх одержувачів.

Подібні наративи у контексті євроінтеграційних зобов'язань України виглядають цілком контрпродуктивно.

Зокрема це:

Не відповідає логіці *acquis* ЄС. Скасування більшості соціальних виплат прямо суперечило б принципам 12-15 Європейського стовпу (основ) соціальних прав⁴⁷ (*European Pillar of Social Rights*) (соціальний захист, допомога з безробіття, мінімальний дохід, пенсії). У переговорній логіці ЄС це було б розцінено як інституційний регрес.

Макрофінансовий та соціальний контекст України. Соціальні витрати України (пенсії, допомога ВПО, субсидії, виплати сім'ям та ін.) становлять близько 18-20% ВВП, із них пенсійні витрати – близько 11-12% ВВП. Понад 10 млн пенсіонерів, понад 4 млн внутрішньо переміщених осіб, значна частка домогосподарств отримує адресну допомогу.

Різне скорочення виплат призвело б до:

- ✓ зростання рівня бідності (який після 2022 р. вже збільшився);
- ✓ зниження внутрішнього споживання;
- ✓ подальше посилення трудової міграції;
- ✓ поглиблення соціальної нерівності.

В умовах повоєнного відновлення це створило б проциклічний ефект скорочення сукупного попиту та посилення соціальної напруги.

Політико-економічний аспект. Євроінтеграція передбачає перехід від компенсаторної до інклюзивної моделі зростання. Логіка ЄС будується за принципом «соціальний захист як чинник економічної стійкості», а не як демотиватор праці.

У країнах ЄС соціальні витрати в середньому становлять близько 26-28% ВВП, що суттєво вище за український рівень. При цьому висока зайнятість досягається не через демонтаж соціальної підтримки, а через активну політику ринку праці; перекваліфікацію; стимулювання зайнятості через податкові та інституційні інструменти.

Отже, теза про необхідність скасування виплат для мотивації суперечить європейській моделі соціальної держави.

Ризики для переговорного процесу. У рамках виконання рекомендацій Європейської комісії України зобов'язалася⁴⁸:

- ✓ зміцнювати адресність соціальної допомоги;
- ✓ забезпечувати захист вразливих груп;
- ✓ проводити пенсійну реформу без зниження базових гарантій.

Масштабне скорочення соціальних виплат:

- ✓ погіршило б оцінку щодо соціального кластера переговорів;
- ✓ посилює критику з боку інституцій ЄС;
- ✓ створило ризики для макрофінансової підтримки з боку ЄС, значна частина якої прив'язана до соціальних індикаторів.

Альтернативна європейська логіка реформ. Замість скасування виплат європейська практика передбачає:

- ✓ аудит програм та усунення дублювання;
- ✓ перехід до адресних інструментів (*means-tested support*);
- ✓ цифровізацію реєстрів;
- ✓ стимулювання зайнятості через активні заходи, а не через скорочення базового захисту.

Саме така траєкторія відповідає зобов'язанням України у рамках адаптації до *acquis* ЄС.

Отже, пропозиція про відміну більшості соціальних виплат суперечить базовим принципам Європейських основ соціальних прав, не відповідає логіці переговорного процесу за Розділом 19, створює макроекономічні та соціальні ризики та може бути інтерпретована як відхід від моделі європейської соціальної держави.

З точки зору євроінтеграції, пріоритетом є не демонтаж соціального захисту, а її інституційна модернізація, підвищення адресності та інтеграція з активною політикою зайнятості. Саме це розглядається ЄС як критерій готовності до членства.

⁴⁷ European Pillar of Social Rights. – European Commission, https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

⁴⁸ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. – EU-UA, <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-za-2024-rik.pdf>.

Імплементация соціально-трудоуих стандартів ЄС потребує врахування економічних та інституційних обмежень України. Основні потенційні ризики цього процесу можуть бути наступними:

КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ПРИСКОРЕНОЇ АДАПТАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС	
Нормативне випередження економічних можливостей	Запровадження стандартів ЄС потребує збільшення витрат роботодавців та держави. В умовах слабого економічного зростання це може стимулювати відхід бізнесу в тінь.
Інституційна неспроможність імплементації	Формальне ухвалення законів без ефективного контролю (інспекція праці, судовий захист) призведе до імітаційної європеїзації.
Зростання адміністративного навантаження на бізнес	Додаткові вимоги до охорони праці та звітності можуть посилити тиск на мале та середнє підприємництво.
Соціальне розчарування	Якщо очікування «європейських стандартів» не супроводжуватимуться реальним зростанням доходів, це створить репутаційні ризики для реформ.

Таким чином, соціальна політика України у контексті євроінтеграції перебуває у зоні структурного фінансового ризику. Одночасна необхідність: гармонізації з нормами ЄС,

фінансування війни, підтримання базової соціальної стабільності створює потрійний бюджетний тиск. Без розширення податкової бази, детінізації зайнятості та поетапної імплементації стандартів ЄС існує ризик формальної європеїзації без стійкої фінансової моделі, посилення бюджетного дефіциту, зниження довіри до реформ.

СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ

У контексті адаптації соціальної політики України до *acquis* можлива реалізація кількох альтернативних сценаріїв, що відрізняються за глибиною інституційної трансформації, стійкості фінансування та соціально-економічними наслідками. Нижче представлено рамкову характеристику трьох базових сценарних траєкторій.

Сценарій 1. Контрольована адаптація

Поступова імплементація стандартів ЄС у сфері соціальної політики за збереження макрофінансової стійкості, активної підтримки міжнародних донорів та одночасного розширення внутрішньої податкової бази.

Цей сценарій є найменш конфліктним, з погляду переговорного процесу з ЄС, та відповідає логіці Європейського стовпу соціальних прав.

Інституційна логіка	Фінансові параметри	Соціальні наслідки	Ризики
Покрокова транспозиція директив ЄС (Глава 19 «Соціальна політика та зайнятість»).	У цьому сценарії зростання соціальних витратів компенсується: ✓ розширенням бази ЄСВ та ПДФО за рахунок легалізації праці; ✓ поступовим скороченням неефективних пільг; ✓ зовнішньою бюджетною підтримкою ЄС та МФО.	Зниження рівня бідності. Зростання довіри до реформ. Формування інституційної передбачуваності.	Залежність від зовнішнього фінансування. Обмежена швидкість інституційної модернізації.
Синхронізація підвищення соціальних стандартів із можливостями бюджету.			
Посилення адресності та цифровізації адміністрування.			
Розширення охоплення соціальним страхуванням через детінізацію зайнятості.	Додаткове навантаження (1,5-3% ВВП) розподіляється у часі, що мінімізує ризики макрофінансової нестабільності.		

Європейський стовп (основа) соціальних прав (The European Pillar of Social Rights, EPSR)⁴⁹, ухвалений у 2017 р. Його положення спрямовані на запровадження нових і забезпечення діючих соціальних прав і принципів. EPSR не є юридично обов'язковим документом, але має реальне правове та політичне значення, передбачає заходи для соціального плану дій ЄС, низка з яких вже врегульовані.

Передбачені EPSR принципи і права структуровано за такими кластерами:

рівні можливості та доступ до ринку праці (право на освіту, професійну підготовку та навчання протягом усього життя, рівне ставлення до чоловіків і жінок, недискримінація за ознаками статі, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації та на «активну підтримку працевлаштування»);

справедливі умови праці (право на «безпечну та адаптовану зайнятість», справедливу заробітну плату, інформацію про умови працевлаштування та захист у разі звільнення, соціальний діалог та залучення працівників, баланс між роботою та особистим життям, а також здорове, безпечне і адаптоване робоче середовище та захист даних);

соціальний захист та інтеграція (права та принципи, що стосуються догляду за дітьми та підтримки дітей, соціального захисту, допомоги по безробіттю, мінімального доходу, доходу за віком та пенсій, охорони здоров'я, інтеграції людей з обмеженими можливостями, довгострокового догляду, житла та допомоги бездомним, а також доступу до основних послуг)⁵⁰.

Контрольована адаптація передбачає поетапну імплементацію *acquis* Європейського Союзу у сфері соціальної політики з чіткою синхронізацією регуляторних змін із бюджетним циклом, параметрами середньострокового бюджетного планування та цілями забезпечення макроекономічної стійкості. У цьому сценарії гармонізація зі стандартами, що впливають з базових принципів ЄС, відбувається на основі пріоритизації зобов'язань, проведення попередньої оцінки фінансових ризиків (*fiscal risk assessment*) та застосування компенсаторних механізмів як з боку міжнародних донорів, так і через розширення внутрішньої дохідної бази. Ключовими інструментами виступають підвищення адресності соціальних трансфертів, детінізація ринку праці, розширення бази оподаткування доходів фізичних осіб і внесків на соціальне страхування, а також цифровізація адміністрування соціальних виплат. Зовнішня підтримка, зокрема грантова і кредитна, зменшує навантаження на дефіцит бюджету в перехідний період, тоді як структурні реформи сприяють поступовому зниженню квазіфінансових дисбалансів у системі соціального забезпечення. У результаті формується траєкторія, за якої адаптація до стандартів ЄС не генерує проциклічного бюджетного шоку, а інтегрується в рамки середньострокової фінансової консолідації, забезпечуючи сумісність соціальних зобов'язань із довгостроковою борговою стійкістю держави.

Сценарій 2. Формальна гармонізація

Прийняття нормативних актів, що формально відповідають *acquis* ЄС, без адекватного фінансового забезпечення та адміністративної готовності.

Інституційна логіка	Фіскальні параметри	Соціальні наслідки	Ризики
Швидка транспозиція законодавства. Недостатня підготовка бюджетних та управлінських механізмів. Відсутність синхронізації між зобов'язаннями та ресурсами.	Законодавчо закріплені гарантії не підкріплюються реальним фінансуванням, що призводить до: ✓ хронічного недофінансування соціальних програм; ✓ накопичення бюджетних зобов'язань; ✓ зростання квазіфінансових дисбалансів. У результаті формується «розрив імплементації» – правова норма існує, але її виконання має частковий характер.	Економічні наслідки Посилення тінізації економіки (роботодавці уникають формальної зайнятості через незбалансовані зобов'язання). Зростання неформальної зайнятості та ухилення від сплати ЄСВ. Зниження довіри до державних інституцій. Соціальні наслідки Деградація легітимності реформ. Посилення соціального цинізму та протестних настроїв. Формування «паперової соціальної держави» без реального змісту.	Цей сценарій має високі ризики для переговорного процесу з ЄС, оскільки інституційна спроможність є ключовим критерієм оцінки прогресу.

⁴⁹ Sacha Garben. The European Pillar of Social Rights and the European Social Charter. – Europe des Droits & Liberties, <https://www.europeledeslibertes.eu/article/the-european-pillar-of-social-rights-and-the-european-social-charter/>.

⁵⁰ European Pillar of Social Rights. – European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights.

Формальна гармонізація характеризується прискореним прийняттям нормативно-правових актів, які декларують відповідність *acquis*, однак не супроводжуються належним фінансовим ресурсним забезпеченням, інституційною перебудовою та розвитком адміністративної спроможності. У цьому сценарії транспозиція директив та регламентів ЄС має переважно декларативний характер і не підкріплюється реалістичними бюджетними розрахунками, середньостроковими фінансовими рамками та механізмами моніторингу виконання. Відсутність повноцінної *ex-ante*⁵¹ оцінки фінансових наслідків і аналізу регуляторного впливу призводить до виникнення квазіфінансових зобов'язань, накопичення заборгованостей у системі соціальних виплат та розриву між нормативно встановленими стандартами і фактичним рівнем їх фінансування.

Адміністративна неготовність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування зумовлює селективне або неповне застосування нових норм, що підриває довіру до реформ і формує ризик інституційної імітації. У макрофінансовому вимірі це може трансформуватися у прихований дефіцит, зростання боргового навантаження або необхідність екстреної секвестрації витрат, що, своєю чергою, посилює соціальну напругу та політико-економічні конфлікти навколо перерозподілу ресурсів.

Сценарій 3. Фіскальний стиск (*fiscal tightening/squeeze*)⁵²

Скорочення обсягів міжнародної фінансової допомоги за збереження структурного бюджетного дефіциту, що змушує державу заморожувати індексації соціальних виплат та обмежувати зростання витратів.

Фіскальний стиск передбачає реалізацію політики жорсткої бюджетної консолідації в умовах скорочення обсягів міжнародної фінансової підтримки, за одночасного збереження структурного дефіциту державних фінансів. У такій конфігурації уряд змушений компенсувати розрив між доходами та витратами переважно за рахунок стримування соціальних зобов'язань, зокрема заморожування індексації пенсій і допомог, перегляду параметрів субсидій, обмеження темпів зростання мінімальних соціальних стандартів.

За відсутності достатніх зовнішніх ресурсів, зокрема від партнерів з боку ЄС, посилюється потреба у внутрішній мобілізації доходів або у скороченні соціальних витратів. У соціальному вимірі це підвищує рівень бідності та нерівності, посилює напруженість у системі соціального страхування та створює додатковий політико-економічний тиск на процес євроінтеграції, оскільки виконання соціальних стандартів ЄС потребує не лише нормативної відповідності, але й стабільної фінансової бази для їх фінансування.

Макрофінансовий контекст	Короткострокові заходи	Соціально-економічні наслідки	Політекономічний ризик
Соціальні зобов'язання України мають високу частку фіксованих витратів (пенсії, базові трансферти). При зниженні зовнішнього фінансування уряд стикається з вибором між: <ul style="list-style-type: none"> ✓ монетарним фінансуванням дефіциту (інфляційні ризики), ✓ збільшенням податкового навантаження, ✓ скороченням соціальних витрат. 	Заморожування індексації пенсій та зарплат у бюджетному секторі. Скорочення окремих програм соціальної допомоги. Перенесення реформ на невизначений термін.	Реальне знецінення прибутків домогосподарств. Зростання рівня бідності та нерівності. Посилення соціальної напруги. Потенційне зростання трудової міграції.	Фіскальний стиск підриває громадську підтримку євроінтеграційного курсу, якщо реформи асоціюються із погіршенням соціального стану.

⁵¹ *Ex-ante* — принцип попереднього регулювання, що передбачає оцінку майбутнього розвитку ринку з урахуванням його стану на час здійснення аналізу. — Верховна Рада України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/uk-hr/25133>.

⁵² Фіскальна жорсткість або «фіскальне стиснення» є цілеспрямованою політикою уряду, спрямованою на скорочення бюджетного дефіциту шляхом скорочення державних витрат та/або підвищення податків. Цей контракційний підхід використовується для зниження високого рівня боргу, але може обмежувати економічне зростання, гальмувати інвестиції та зменшувати наявний дохід споживачів, особливо в умовах низького зростання, високих процентних ставок або жорстких фінансових правил. Див. *The Politics of Fiscal Squeeze: Book Review*. — International Monetary Fund, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2014/12/the-politics-of-fiscal-squeeze-book-review>.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СЦЕНАРІЇВ			
Параметр	Контрольована адаптація	Формальна гармонізація	Фіскальний стиск
Інституційна стійкість	Висока	Низька	Середня
Соціальні ризики	Помірні	Високі	Дуже високі
Відповідність вимогам ЄС	Повна	Формальна	Частково обмежена
Довгостроковий ефект	Інклюзивне зростання	Інституційна ерозія	Соціальна дестабілізація
	<i>Найбільш стійка траєкторія – синхронізація законодавчих змін, бюджетних можливостей та інституційної модернізації.</i>	<i>Існує ризик інституційного імітаційного реформування.</i>	<i>Представляє найбільшу загрозу соціальній стабільності та може призвести до делегітимації євроінтеграційного процесу у суспільному сприйнятті.</i>

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОРІЄНТИРИ НА МАЙБУТНЄ

Отже, в межах переговорної архітектури за Кластерами 2 («Внутрішній ринок») і 3 («Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток»), зокрема у рамках Глави 19 «Соціальна політика та зайнятість», визначальним критерієм інституційної спроможності держави постає її здатність забезпечувати структурно узгоджений баланс між свободами внутрішнього ринку та належним рівнем соціального захисту. Саме в цьому вимірі через ефективність правозастосування, сталість фінансування соціальних зобов'язань і спроможність інтегрувати соціальний *acquis* проявляється фактична, а не декларативна готовність України до повноцінної участі у правовому та економічному просторі ЄС.

На нормативному рівні Україна просунулась суттєво. Трудове законодавство поступово зближується з директивами ЄС щодо недискримінації, охорони праці, рівності можливостей. Розвивається антикорупційна інфраструктура та цифрова інфраструктура адміністрування соціальних виплат. Прийнято зміни до законодавства у сфері гендерної рівності, протидії дискримінації, реформування системи соціального страхування. У формально-правовому вимірі спостерігається поступальна транспозиція норм *acquis*.

Проте інституційна глибина цих змін залишається неоднорідною. Система соціального захисту, як і раніше, характеризується високою залежністю від бюджетних трансфертів та зовнішньої фінансової підтримки. Пенсійна система структурно дефіцитна, охоплення

соціальним страхуванням нестандартно зайнятих обмежене, а рівень неформальної зайнятості залишається значним. Адміністративна модернізація просувається, але не завершена: інтеграція реєстрів, ризик-орієнтована верифікація та повноцінна адресність соціальних програм ще не досягли рівня системної стійкості.

З макрофіскального погляду готовність також умовна. Соціальні зобов'язання держави великі та багато в чому фіксовані, тоді як ресурсна база залишається вразливою до коливань зовнішнього фінансування. Це означає, що розширення стандартів ЄС у сфері соціального захисту потребує не лише нормативних змін, а й сталого економічного зростання, детінізації ринку праці та розширення податкової бази. Без цього існує ризик «формальної гармонізації»: ухвалення зобов'язань без достатнього фінансового забезпечення.

Політико-соціальний аспект також двоякий. З одного боку, євроінтеграційний курс має широку громадську підтримку. З іншого, соціальна втома, наслідки війни та зростання нерівності формують підвищену чутливість до реформ, які можуть сприйматися як фіскально обтяжливі. Для ЄС ключовою є не лише наявність законодавства, а й здатність держави забезпечити його передбачуване та соціально легітимне застосування.

У сукупності це дозволяє зробити зважений висновок: Україна перебуває на стадії просунутої нормативної адаптації за другим кластером⁵³, проте її інституційна та фінансова готовність залишається перехідною. Країна демонструє стратегічну спрямованість та реформаторську динаміку, але для повної готовності необхідні завершення модернізації

⁵³ 2025 Enlargement package shows progress towards EU membership for key enlargement partners. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2584.

адміністрування, зміцнення стійкості системи соціального страхування та зниження залежності від зовнішнього фінансування. Іншими словами, Україна близька до виконання формальних критеріїв другого кластера, але остаточною готовністю визначатиметься здатністю перетворити прийняті норми на стійкі інститути. Саме цей перехід від правової транспозиції до інституційної результативності стане визначальним чинником оцінки з боку ЄС.

У цьому контексті фінансні параметри стають не похідною, а центральним елементом інтеграційного процесу, що визначає його темпи, стійкість та соціальну прийнятність. Особливого значення набувають вимоги до забезпечення макрофінансової стабільності та зближення з критеріями бюджетної дисципліни, закріпленими у праві ЄС, та практиках економічного управління Союзу. Імплементация цих вимог передбачає одночасне розширення видаткових мандатів (зокрема в соціальній та інфраструктурній сферах) та посилення обмежень щодо дефіциту та державного боргу, що формує структурну напругу в бюджетній системі. Отже, євроінтеграція виступає не тільки як нормативний, а й як перерозподільний процес, у межах якого держава зобов'язана синхронізувати соціальні очікування, інвестиційні потреби і фінансні обмеження за умов обмеженого ресурсного простору.

У стратегічному вимірі успіх євроінтеграції визначається не формальною швидкістю транспозиції норм *acquis* у національне законодавство, а здатністю держави забезпечити їхнє інституційно заможне, фінансово стійке та соціально легітимне впровадження. Ключовим критерієм глибини інтеграції виступає якість імплементації, тобто наявність бюджетного ресурсу, адміністративної компетентності, механізмів контролю та громадської підтримки.

По-перше, інституційний вимір передбачає наявність функціонуючих органів, процедур та інформаційних систем, здатних забезпечити виконання прийнятих норм. Без модернізації адміністрування, цифровізації реєстрів та зміцнення кадрового потенціалу правозастосування залишається фрагментарним. У таких умовах виникає феномен «нормативного

випередження», коли законодавство формально наближено до стандартів ЄС, але практична реалізація суттєво відстає, що підриває довіру як з боку громадян, так і з боку європейських партнерів.

По-друге, фінансова стійкість реформ є фундаментальною умовою їхньої незворотності. Соціальні та трудові компоненти *acquis* передбачають розширення гарантій, посилення захисту зайнятості, розвиток інклюзивних механізмів. Якщо ці зобов'язання не підкріплені стабільними джерелами фінансування, зокрема розширенням податкової бази, детінізацією зайнятості, структурною перебудовою видатків, виникає хронічний розрив між нормативним зобов'язанням та бюджетною реальністю. Такий розрив трансформується у зростання заборгованості, інфляційні ризики чи вимушені секвестри, що у довгостроковій перспективі дискредитує саму ідею реформ.

По-третє, соціальна прийнятність перетворень має критичне значення для політичної стійкості євроінтеграційного курсу. Гармонізація стандартів не повинна сприйматися суспільством як інструмент фінансового тиску або скорочення базових гарантій. Навпаки, вона має формувати передбачуваність правил, справедливість розподілу ресурсів та відчуття включеності громадян до загального процесу трансформації. Ігнорування цього аспекту здатне спровокувати зростання соціальної напруги, посилення популістських наративів та делегітимацію інтеграційного порядку денного.

Таким чином, стратегічний успіх євроінтеграції України визначається здатністю держави перейти від нормативної гармонізації до змістовної інституційної трансформації. Євроінтеграція – це передусім процес структурної модернізації держави. Її стійкість залежить від балансу між реформаторською амбітністю та бюджетною відповідальністю, між швидкістю змін та їх соціальною легітимністю. Лише за умови інституційної зрілості, фінансової забезпеченості та суспільної підтримки гармонізація з *acquis* ЄС здатна стати фактором довгострокової економічної конвергенції та зміцнення соціальної держави, а не джерелом фінансних та політичних дисбалансів.