

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Конституція України, проголошуючи нашу державу демократичною, правовою і соціальною, визнала право громадян на соціальний захист, який, відповідно до ст. 46, включає право на забезпечення громадян 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.

Система соціального захисту в Україні на даний час ще не повністю сформована, що зумовлює актуальність дослідження шляхів подальшого вдосконалення правового регулювання соціального захисту населення загалом. Право соціального забезпечення потребує розробки галузевого понятійно-категоріального апарату. Одним з актуальних питань у теоретичному та прикладному аспектах є поняття «соціального захисту», щодо змісту якого немає єдності серед науковців, а також його співвідношення з поняттям «соціальне забезпечення».

Наявність ефективної системи соціального захисту є показником високого рівня розвитку соціальної держави, поваги до прав та свобод людини і громадянина.

Сьогодні в умовах нестабільної економічної, політичної та соціальної ситуації в Україні постає проблема в необхідності проведення реформи у сфері соціального захисту населення України, що передбачає заходи організації та надання соціальної послуги найуразливішим категоріям населення, оскільки з кожним роком збільшується кількість осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах (далі — СЖО) та потребують сторонньої допомоги.

Аналіз соціальних звітів Міністерства соціальної політики України за 2012—2017 рр. встановив, що відсоток виявлених осіб, які перебувають у СЖО не стабільний та водночас існує тенденція до їх збільшення.

Так, у 2012 р. центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді виявлено 195 991 сім'ю, яка перебувала у СЖО. А вже у 2013 р. ця цифра складає 433 373 сім'ї. У 2014 р. динаміка виявлених сімей, які опинилися в СЖО, знову збільшується до 488 325 сімей. Відповідно у 2015 р. знову зростає кількісний показник проблемних сімей до 565 896. Так, у 2016 р. цей показник був такий — 598 788 сімей. У 2017 р. збільшилась загальна кількість сімей, охоплених соціальними послугами, зокрема, близько 600 000 сімей вразливих категорій населення, які мають право на отримання різних видів соціальних послуг

Як свідчить європейський досвід, система соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування солідарної відповідальності держави.

Нинішній економічний та соціальний розвиток дав старт новому етапу функціонування національних систем соціального захисту в межах Європейського Союзу. Ці системи шляхом упровадження окремих програм соціального захисту повинні реагувати на виклики зовнішніх і внутрішніх проблем, зокрема фінансових, та опосередковано сприяти трансформації моделей економічного зростання в економіку знань. Зважаючи на те, що Україна стоїть на шляху євроінтеграції, врахування європейського досвіду визначення соціальної політики зарубіжних країн — має першочергове значення у процесі реформування власної системи.

Мета і завдання роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових розробок, узагальнення правозастосовної практики:

1. визначити організаційно-правові аспекти соціальних програм підтримки вразливих верств населення,
2. визначити правову основу соціального забезпечення людини та громадянина,
3. дослідити питання визначення поняття «соціальне забезпечення» та «соціальний захист»,

4. з'ясувати основні аспекти державного управління у сфері соціального забезпечення та захисту населення.
5. дослідити питання забезпечення адресності соціального забезпечення та можливості реального впливу територіальної громади на соціальну політику в процесі впровадження реформи децентралізації,
6. дослідити окремі аспекти зарубіжного досвіду здійснення державної політики у сфері соціального захисту людини.

Об'єкт дослідження становлять суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації права на соціальне забезпечення, визнане Конституцією України.

Предметом дослідження є нормативно-правові акти та доктринальні джерела: наукові праці, монографії, посібники щодо визначення питання організаційно-правових аспектів соціального забезпечення населення в Україні та закордоном.

Методи дослідження. У ході дослідження використано загальнонаукові та спеціальні правові методи дослідження. Логічний метод використано під час дослідження нормативно-правових актів, аналітичних матеріалів, концепцій та точок зору авторів з окреслених питань. За допомогою методу системного аналізу розглянуто організаційно-правові аспекти соціального забезпечення в Україні. Системно-структурний метод використовувався при дослідженні міжнародно-правових стандартів реалізації права на соціальний захист та основні ідеї, концепції соціальної політики зарубіжних країн.

Теоретичне та практичне значення теми дослідження. Здійснений аналіз та висновки, сформульовані в роботі, можуть бути використані у подальшому розвитку соціального забезпечення як науки, галузі права та навчальної дисципліни. Науковий доробіток може бути використаний як у навчальному процесі студентів вищих навчальних

закладів, так і у процесі здійснення нормотворчої діяльності щодо реформування системи соціального захисту населення та визначення пріоритетних напрямків соціальної політики як такої. Таким чином, результати дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами:

Реформування соціального захисту в Україні, оновлення її організаційно-фінансової системи, а також її законодавчої основи створило підґрунтя для проведення нових наукових досліджень у цій сфері. Це зумовило нові аспекти розгляду проблеми сучасного юридичного гарантування права людини на соціальний захист в Україні шляхом запровадження різноманітних соціальних програм.

Дипломну роботу виконано у відповідності до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, схваленої указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленої постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 року № 509-VIII, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року, а також наукових програм схвалених Академією державної пенітенціарної служби

Науково-теоретичну базу дослідження склали наукові праці видатних українських та російських вчених з теорії права, зокрема: С.С. Алексєєва, М.І. Абдулаєва, М.В. Вітрука, Л.Д. Воєводіна, Т.М. Заворотченко, В.А. Іваненко, В.М. Капіцина, О.А. Лукашкової, А.С. Мордовця, Б.Л. Назарова, П.Є. Недбайло, В.С. Нерсесянца, П.М. Рабіновича, В.М. Скобелкіна, Г.Г. Шмельової, Л.П. Шумної, а також учених у галузі права соціального забезпечення, зокрема, В.М. Андріїва, В.С. Андрєєва,

К.С. Батигіна, Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, Н.А. Вігдорчика, М.Л. Захарова, Р.І. Іванової, А.В. Карцхія, О.Є. Мачульської, Л.І. Лазор, П.Д. Пилипенка, В.Д. Роїка, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, І.М. Сироти, Б.І. Сташківа, В.К. Субботенко, Є.Г. Тучкової, Я.М. Фогеля, М.Ю. Федорової, В.Ш. Шайхатдінова.

Структура роботи. Структура роботи складається зі змісту, переліку умовних скорочень, вступу, основної частини, висновків та списку використаних джерел (51 найменування). Загальний обсяг роботи становить 83 сторінки.

РОЗДІЛ І. ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

1.1 Правове регулювання соціального захисту в Україні

Незалежність України, проголошення її соціальною, правовою державою, перехід від командно-адміністративної системи економічного планування до ринкової призвели до реформування всіх сфер життя нашої країни, у тому числі й соціальної. Важливим фактором демократичних перетворень в Україні, домінуванням загальнолюдських цінностей та верховенства права в соціальній сфері є високий рівень соціального захисту населення. Пріоритетними завданнями соціальної держави є забезпечення громадян гідним рівнем життя, забезпечення соціальної стабільності, соціального забезпечення та соціальної допомоги, громадянського миру та злагоди [1, с. 55].

На всіх етапах історичного розвитку суспільства соціальний захист був показником громадянської позиції держави. Його ефективна організація є гарантом стабільності суспільства. У важкий час, який переживає наша країна сьогодні, головним пріоритетом державної соціальної політики має бути бажання зробити якнайбільше, щоб кожен, хто потребує допомоги, відчував увагу та підтримку держави.

Потреба в соціальному забезпеченні з'явилася одночасно з появою людського суспільства. У будь-якому суспільстві, незалежно від економічної чи політичної системи, завжди є люди, які через незалежні від них природні причини не можуть власними зусиллями придбати джерела коштів для власного існування. У коло таких осіб входять, насамперед, діти та літні люди через їх фізіологічні властивості. Крім того, кожна людина, яка втратила здатність тимчасово або постійно працювати через погане самопочуття, може поповнити ряди інвалідів. Коли суспільство розвивається і соціальні зв'язки стають складнішими, причини потреби людини у

соціальной допомозі доповнюються тими, які визначаються характером економічних відносин, що склалися в суспільстві, генеруючи безробіття, інфляцію тощо, пов'язані з виробничою діяльністю, і не залежать від волі фізичної особи [2, с. 34].

Формування права соціального забезпечення не є випадковим процесом. Сукупність факторів, які створили умови для її виникнення як самостійної галузі, суттєво впливають на розуміння мети останньої в сучасних умовах, визначення тенденцій її розвитку.

Правове регулювання соціального забезпечення базується на джерелах права соціального забезпечення.

Качур В.А. визначає джерела права як ідеологічні та матеріальні джерела права, виражені назовні в певних формах, що відображають його значення в конкретних історичних умовах. На думку цього вченого, це визначення дозволяє виділити матеріальні джерела права, ідеологічні джерела права, формальні джерела права та джерела пізнання права у системі джерел права [42, с. 37].

Джерелами права соціального забезпечення є джерела формування цієї галузі права, система факторів, що визначають зміст та форми вираження правових норм у сфері соціального забезпечення та соціального захисту населення.

У наукових публікаціях вживаються два терміни: джерела права та форми права. Джерела права у формально-правовому розумінні та формах права є ідентичними поняттями, а джерела права у матеріальному чи ідеальному розумінні та формах права - це різні поняття, і в цьому сенсі їх неможливо ідентифікувати. Таким чином, «форма права» показує, як зміст права організовується і виражається зовні, а «джерела права» є джерелами формування права, системою факторів, що визначають його зміст та форми вираження [43, с. 331].

Юридичній науці відомі такі види форм (джерел) права: нормативно-правовий акт; правовий прецедент; правовий звичай; нормативна угода (включаючи міжнародну угоду) релігійні тексти (Талмут, Коран, Сунна) юридична доктрина; принципи права.

Форми права соціального забезпечення - це методи (прийоми, засоби) внутрішньої організації та зовнішнього вираження норм права, що регулюють суспільні відносини у сфері соціального забезпечення населення [39, с. 41]. Існує дві форми забезпечення права соціального забезпечення: правовий акт та регуляторний договір. Останнє відіграє незначну роль у праві соціального забезпечення.

Зовні норми права соціального забезпечення закріплюються у формі міжнародних договорів (договорів, угод, конвенцій, пактів, протоколів тощо), нормативно-правових актів, виданих компетентними органами держави (закони, укази Президента РФ Україна, постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження міністерств та відомств, постанови органів управління страховими фондами, рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування), нормативні угоди (типові угоди про добровільну участь у системі, що є предметом обов'язкової державно-обов'язкове державне соціальне страхування, колективні договори, загальні, галузеві та регіональні угоди).

Доцільно розпочати вивчення питань правового регулювання соціального забезпечення з аналізу їх особливостей, які визначаються насамперед тим, що право соціального забезпечення належить до галузі соціального права, норми якого спрямовані на забезпечення захисту людей схильні до соціальних ризиків. Бурак В. Я. До особливостей джерел права соціального забезпечення, виділяючи його серед нормативно-правових актів інших галузей права, належить наступне:

1) в Україні не існує єдиного кодифікованого акта, який би регулював увесь спектр суспільних відносин, які становлять предмет законодавства про соціальне забезпечення;

2) важлива роль серед джерел права соціального забезпечення належить міжнародним актам;

3) роль актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, а також актів, прийнятих на підприємствах, в установах, організаціях;

4) особливе місце серед джерел права соціального забезпечення належить актам Міністерства соціальної політики України;

5) акти органів соціального страхування, тобто органи управління фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, характерні для джерел права соціального страхування;

6) джерела права соціального забезпечення характеризуються галузевою спрямованістю через відсутність єдиного акта кодифікації, такого як основи законодавства чи кодексу;

7) особлива роль серед джерел права соціального забезпечення належить законам про державний бюджет на поточний рік;

8) джерела права соціального забезпечення характеризуються значною мірою диференційованості в правовому [44, с. 63].

Крім того, до особливостей джерел права соціального забезпечення, на думку автора, належать:

1) наявність значної кількості відомств, які мають право приймати нормативно-правові акти у сфері соціального забезпечення;

2) пряма залежність правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення від рівня розвитку економіки країни;

3) динамічність нормативно-правових актів, пов'язаних із систематичним внесенням змін у обсяг та розмір забезпечення окремих видів соціального забезпечення.

Серед інших особливостей джерел права соціального забезпечення Болотіна Н. Б. називає такі:

1) законодавство не застосовує єдиного критерію щодо забезпечення соціального забезпечення, але можна виділити чотири критерії, які складають основу окремих актів:

а) вид соціальної оплати чи послуги
б) суб'єктивний критерій (сім'ї з дітьми);
с) змішаний критерій соціального забезпечення (люди з обмеженими можливостями та їх пільги)

г) змішаний критерій щодо правового регулювання умов праці (послуг) та соціального забезпечення певних категорій людей, тобто такі нормативні акти стосуються трудового, адміністративного, цивільного, фінансового права та права соціального забезпечення (соціальне забезпечення державних службовців)

2) за змістом багатьох нормативно-правових актів є норми технічного змісту (соціальні стандарти, формули, розрахунки, які важко зрозуміти і застосувати)

3) передбачені законом соціальні виплати далеко не завжди узгоджуються із законом про Державний бюджет України на відповідний рік [44, с. 254].

Основою розвитку національного соціального законодавства, як зазначає Н. Болотіна, є міжнародні соціальні акти, де висвітлюються акти світового та регіонального рівнів.

Світовий рівень - це такі міжнародні акти, як: Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ООН, 1966 р.), Конвенція про права дитини (ООН, 1989 р.), Декларація ООН - Декларація прав дитини (ООН, 1959 р.), 2 Копенгагенська декларація про соціальний розвиток (1995 р.), Типові правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів (у 1994 р.), Світова декларація ООН про

виживання, захист та розвиток дітей (1990). Резолюція ООН «Принципи медичної етики» (1992) Конвенції та рекомендацій та Міжнародна організація праці; регламенти Всесвітньої організації охорони здоров'я та Всесвітньої медичної асамблеї тощо.

Акти регіонального, зокрема європейського, рівня включають Європейську соціальну хартію (Рада Європи, Турін, 1961), Європейську соціальну хартію (Рада Європи, Страсбург, 1996), Європейський кодекс соціального захисту (ЄС, 1964, переглянута у 1990 р.), Хартія основних соціальних прав працівників (ЄС, 1989 р.), Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (Рада Європи, 1953 р.) тощо [4, с. 10-14].

До національних нормативно-правових актів у сфері соціального захисту належать, насамперед, Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств, місцевих органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що Конституція України - це Основний закон, який закріплює право громадянина на соціальний захист (стаття 46), «включаючи право на їх надання у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття поза їх контрольними обставинами, а також у старості та в інших випадках, передбачених законодавством» [6].

Водночас у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина» Конституції України основні соціальні права громадян визначаються, захищаються та гарантуються державою. Так, у ст. 43 визначає право громадянина на працю, у ст. 45 - право на відпочинок, у ст. 47 - право на житло, ст. 49 - право на охорону здоров'я, ст. 53 - право на освіту тощо.

Правові основи функціонування вітчизняної системи соціального захисту також закладені низкою законодавчих актів, яких існує близько 60, а понад 120 підзаконних актів та нормативно-правових актів.

Відповідно до напрямків соціального захисту прийняті законодавчі акти, які визначають основи соціального захисту певної категорії населення: людей з обмеженими можливостями, дітей-сиріт, багатодітних сімей, дітей війни, ветеранів військової служби, ветеранів праці тощо Ці закони не тільки визначають основи соціального захисту, але й гарантують певним людям рівні можливості з усіма іншими громадянами брати участь в економічній, політичній та соціальній сферах суспільства.

Національна система соціального захисту України охоплює різні сфери: забезпечення прожиткового мінімуму населення; забезпечення громадян доходами для задоволення власних матеріальних та моральних потреб у рамках відповідного закону; захист працівників від негативних наслідків промислового виробництва; захист громадянських і політичних прав і свобод тощо [5, с. 118].

Ці закони визначали правову, фінансову та організаційну основу таких видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, як: 1) пенсійне страхування; 2) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; 3) медичне страхування; 4) страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, що призведе до втрати працездатності; 5) страхування на випадок безробіття. Вперше на законодавчому рівні були врегульовані правові, економічні та організаційні основи недержавного пенсійного забезпечення.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що Україна розробила достатню правову базу для функціонування системи соціального захисту. Враховуючи конституційні засади права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, які відбулися в країні за останні роки, подальший розвиток проблем щодо права соціального захисту як сфери

державного управління, предмет, метод, система, джерела, принципи, правовідносини в цій галузі, а також правовий статус суб'єктів, система соціальних стандартів та державних гарантій та їх відповідність міжнародним соціальним стандартам. Звертаючись до сучасного стану у сфері законодавчого забезпечення соціальної сфери, слід зазначити, що за цей час не було створено жодної системи, тобто єдиної та внутрішньо узгодженої правової структури, законодавчих актів, що регулюють соціальне забезпечення громадян.

Певним чином це пояснюється специфікою самої системи соціального забезпечення, яка має досить складну структуру, елементами якої є пенсійне забезпечення, соціальна допомога, соціальне страхування тощо. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність соціальних проблем породжують певні труднощі в коригуванні правових норм. В результаті виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування.

1.2 Соціальний захист як правова категорія

Право на соціальне забезпечення має певний обсяг і зміст і розкривається в Конституції та законодавстві України. Вона входить до соціально-економічних прав і належить до числа суб'єктивних прав людини, а також захищається безпосередньо в судовому порядку.

Право на соціальне забезпечення - це здатність людини, визнана Конституцією України, міжнародною спільнотою та гарантована державою, отримувати соціальну допомогу та підтримку для задоволення фізіологічних, соціальних та духовних потреб у міру, необхідній для гідного життя, якщо, внаслідок соціального ризику громадянин є незалежним від нього, тому причини не мають джерел і засобів для існування.

Поняття соціального захисту населення досить широке і охоплює в тій чи іншій мірі всі верстви населення. У національних нормативно-правових

актах, крім поняття «соціальне забезпечення», часто використовується поняття «соціальний захист».

На думку переважної більшості вчених, поняття «соціальний захист» замінило поняття «соціальне забезпечення», яке в радянський період історії позначало сукупність державних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян у старості та у разі втрати працездатності, догляд за дітьми, медичне обслуговування та лікування. Соціальне забезпечення фінансувалося із фондів громадського споживання, які забезпечували безкоштовну освіту, надбавки, пенсії, стипендії для студентів, оплату щорічної відпустки, оплату дозволів у санаторії та будинки відпочинку, безкоштовне медичне обслуговування, утримання дітей у дошкільних закладах та ряд інші виплати та пільги.

Концепція «соціального забезпечення», сформована в радянський період, мала чіткі ознаки цього періоду. Соціальне забезпечення відображало ідеологію державного патерналізму та всебічної опіки. Організаційно функцію державної благодійності виконували органи соціального забезпечення, діяльність яких відповідала централізовано планованій економіці та адміністративній командній системі.

Наприкінці 1980-х початок реформ призвів до фактичної ліквідації централізованої економіки, і в той же час постраждала централізована система соціального захисту. Важка економічна ситуація на більшості підприємств сприяла фактичному руйнуванню відповідної відомчої системи. Майже перестала існувати система безкоштовного розподілу житла.

З 1991 року Україна як незалежна держава починає формувати власну законодавчу базу соціального захисту. У цей період держава, прагнучи захистити населення від бідності, приймає низку законів, які жодним чином не враховують економічні реалії та виглядають ще щедрішими порівняно з тими, що існували раніше. Однак забезпечення їх реалізації в умовах економічної кризи стає все більш проблематичним.

За словами Б.І. Сташківа, соціальне забезпечення - це види та форми матеріального забезпечення, що забезпечуються на умовах, передбачених законом або за домовленістю, із спеціально створених фондів для тих, хто через непідвладні їм обставин не має достатніх засобів для існування. Таке визначення є неточним, оскільки соціальні виплати та соціальні послуги, що надаються в рамках соціального страхування, здійснюються без урахування ступеня потреби людини. Такий знак, як бідність, є підставою лише для надання соціальної допомоги. Крім того, соціальні виплати здійснюються не тільки за допомогою спеціально створених фондів, а й безпосередньо з державного бюджету.

Існують і інші погляди на концепцію права соціального забезпечення галузі права. Так, Н. Б. Болотіна висловлює точку зору, що цю галузь права в сучасних умовах слід називати «правом на соціальний захист», виходячи з того, що мова йде фактично про соціальну та захисну діяльність держави щодо забезпечення безпеки населення від негативних наслідків соціальних ризиків. Вчений зазначає, що право соціального захисту - це нова галузь національного права, яка перебуває в зародковому стані. Правовою основою визнання цієї галузі права є конституційні положення про права громадян у сфері соціального захисту. [7, с. 240]

А. Гончаров вказує, що на етапі переходу на ринок поняття «соціальний захист» замінили поняття «соціальне забезпечення», яке застосовувалося в радянській економіці, що характеризувало специфічну організаційно-правову форму соціального захисту, здійснювалася безпосередньо державою. [8]

Поняття «право на соціальний захист» переважає у дослідженні російського вченого Т.К. Міронова, яка, вивчаючи сучасні тенденції регулювання відносин у галузі соціального захисту, говорить про право соціального захисту, яке вона визначає як самостійну галузь права, норми якої регулюють відносини, пов'язані з реалізацією громадянами соціальних

прав та надання їм матеріальних благ (заснованих на соціальному страхуванні та страхових формах безпеки) з метою запобігання чи пом'якшення негативних наслідків при настанні певних суспільно значущих обставин (включаючи соціальні ризики с), а також підтримувати прийнятну рівність свого матеріального та соціального добробуту [9, с. 84].

Термін «соціальний захист» вживається в Конституції України (ст. 46 та ін.), У національному законодавстві, науковій та публіцистичній літературі, в зарубіжній юридичній практиці, і тому ця думка має право на існування.

У Конституції України соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. Це саме значення, закладене в ст. 46, який закріплює «право громадян на соціальний захист, включаючи право на надання їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття через незаохочені обставини, а також у старості та в інші випадки, передбачені законом». Відповідно до смислу статті та з урахуванням соціальних ризиків, забезпечення яких передбачено в ній, право на соціальний захист - це як право на соціальне забезпечення.

Стаття 46 Конституції є ключовою для розуміння соціального захисту, вона передбачає право громадян на соціальний захист, включаючи право на надання їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати переможця хліба, безробіття через обставини, що не підлягають їх контролю, а також у віці та інших випадках, передбачених законом.

Вона створила традиційний каталог соціальних ризиків, передбачений міжнародними правовими актами. Перелік не є вичерпним, тобто законодавством можуть бути передбачені інші обставини як основа соціального захисту. Свідченням цього є численні законодавства про соціальний захист, що передбачають соціальний захист для малозабезпечених сімей, сімей з дітьми, дітей окремо, безробітних з

обмеженими фізичними можливостями тощо. Частина третя цієї статті стосується «пенсій та інших видів соціальних виплат та виплат». Таким чином, ст. 46 не обмежує перелік видів соціального забезпечення, це можуть бути будь-які виплати соціального характеру - пенсії, грошові виплати, компенсації, пільги, а також соціальні послуги.

Однак організаційно-правова система, створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до нього термін «соціальне забезпечення» [10, с. 47].

Попри всю кратність визначень поняття «соціальний захист», майже всі вчені сходяться на думці, що його можна розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. Хоча слід зазначити, що така подвійність розуміння також не сприяє виробленню єдиної концепції соціального захисту.

У широкому розумінні соціальний захист - це соціальні відносини, які є предметом правового регулювання різних галузей права - адміністративного, трудового, екологічного, соціального забезпечення, судового тощо.

Поняття «соціальний захист» є однією з «молодших концепцій» в апараті основ соціальної політики. Він сформувався лише у другій половині ХХ століття разом із поняттям «соціальне забезпечення» і остаточно "поглинув" його, ставши найбільш вживаним у міжнародних правових актах та зарубіжній юридичній практиці.

Унікальність цього поняття, на думку дослідників, полягає саме в специфіці його формування та його етимології.

Правові категорії «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», незважаючи на подібність, відрізняються своїм внутрішнім змістом. З погляду сучасного розуміння інституту соціального захисту, термін «соціальне забезпечення» не відображає сукупності соціально-економічних відносин, що склалися в галузі соціального захисту і є реліктом радянських

часів, не відповідає завданням, які стоять перед системою соціального захисту.

Концепція «соціального захисту», що найбільш повно розкриває суть цього інституту, полягає у створенні безпечних умов для існування та розвитку кожної людини та суспільства в цілому, а також відображає потреби сучасного суспільства в соціальній сфері, зокрема, захист від можливих соціальних ризиків та інших негативних факторів, які можуть поставити під загрозу гідне життя людини та членів її сім'ї.

Основна відмінність соціального захисту від соціального захисту полягає в тому, що соціальний захист спрямований на створення такої стабільної держави у людини, в якій вона буде відчувати підтримку держави, тоді як соціальне забезпечення - це не постійний процес підтримки, а конкретні заходи щодо надавати допомогу людині, яка цього потребує [11, с. 39].

Розвиток поняття «соціальний захист» як наукової категорії відбувається саме з юридичної галузі, правових актів, які з часом стали основними джерелами цієї концепції, подальшим її впровадженням у повсякденне життя.

Соціальний захист розуміється як значно ширше за змістом соціальне явище, ніж соціальне забезпечення. І це незважаючи на те, що тлумаченню значення «соціального забезпечення» присвячений цілий шар ваги досліджень, а щодо соціального захисту наука ще не виробила чітко визначеної та загальноновизначеної концепції.

Соціальний захист - це широке поняття, яке включає: здійснення державних соціальних гарантій (певні медичні послуги, мінімальна заробітна плата, мінімальні пенсійні виплати, стипендії та інші соціальні виплати), підтримання існуючих та створення нових робочих місць, підтримка підприємництва, підтримка людей, не можуть конкурувати ринок праці (неповнолітні, люди з обмеженими можливостями, жінки, які виховують

власних дітей тощо), цільова соціальна підтримка населення, яке проживає в містах та інших соціально-демографічних групах, проводить фінансову та кредитну та податкову політику, реструктуризуючи економіку, створюючи ринок механізми та стимулювання працездатного населення [41, с. 86–87].

Аналіз різних точок зору, що склалися сьогодні щодо концепції права соціального забезпечення, дозволив згрупувати їх за кількома основними напрямками.

По-перше, деякі вчені ототожнюють термін «соціальний захист» з терміном «соціальне забезпечення». На їхню думку, право на соціальний захист та соціальне забезпечення включає право на надання працівникам та іншим категоріям громадян у разі втрати працездатності (повної, часткової чи тимчасової), втрати переможця хліба, безробіття через непередбачені їм обставини, а також у старості та в інших передбачених законодавством випадках. Враховуючи визначення поняття «соціальне забезпечення» в міжнародних документах, насамперед у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права [11, с. 56]. Другі вчені розуміють соціальне забезпечення як форму соціального захисту.

І по-третє, існує точка зору, що соціальний захист є своєрідним критерієм зрілості суспільства, а сама держава, в широкому розумінні цього терміна, є окремою ланкою суспільних відносин, які існують в організованому державою суспільстві з метою забезпечення достатніх можливостей особистості для її всебічного розвитку та нормального життя, а суб'єктами соціального захисту є всі громадяни. Соціальний захист - це досить широке і широке поняття, на відміну від іншого терміна, який має бути використаний для характеристики соціального захисту як системи суспільних відносин і має власне значення та значення - тобто соціальне забезпечення.

Таким чином, право на соціальне забезпечення є невід'ємною частиною соціального захисту та сукупністю правових норм, які конкретно

регламентують суспільні відносини щодо розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання населенню компетентних органів у формі грошові виплати за соціальне страхування та соціальне забезпечення, медичну та медичну допомогу, соціальні послуги чи пільги відповідно до норм та у спосіб, визначений законодавством, а також відносини щодо продажу, захисту та відновлення uw конституційного позову громадян раби на соціальне забезпечення.

Як справедливо зазначає Н. Б. Болотіна, визначення системи права соціального забезпечення в Україні ускладнюється відсутністю єдиного законодавчого акта, в якому вона була б встановлена. У той же час основні структурні частини цієї сфери передбачені Концепцією соціального забезпечення населення 1993 р., Не лише окреслили загальну структуру галузі, але й стали основою для реалізації її положень у подальше законодавство [12, с. 18]

Система (від гр. *Sustema* - складається з частин, з'єднаних) - це показник, що означає об'єкт, організований в цілому. Система галузі права є одним з основних факторів, який у поєднанні з іншими визначає ефективність галузі, забезпечує її структурну чіткість, доцільність та економічну ефективність, тобто здатність регулювати весь спектр необхідні суспільні відносини з мінімумом правових норм.

Також вивчення питання, що стосується соціального захисту, проводить І. М. Сирітка, який зазначає, що використання терміна «соціальний захист» в Конституції України не шкодить змісту терміна «соціальне забезпечення», оскільки він вважає ці два терміни синонімами. Вчений визначає соціальний захист як функцію держави, яка піклується про матеріальну підтримку громадян-інвалідів [9, с. 9].

Правові відносини у сфері соціального захисту можуть носити договірний та позадоговірний характер. Для більш повного розкриття правовідносин у сфері соціального захисту їх можна класифікувати за такими

критеріями: залежно від правової форми соціального забезпечення або джерела фінансування; за часом дії; за видами соціальних виплат; та правомочні суб'єкти; за характером правовідносин.

За характером відносин у галузі соціального забезпечення можна умовно класифікувати на три групи: матеріальну, процесуальну та процесуальну. Матеріальні правовідносини соціального забезпечення виникають щодо надання окремій особі (або сім'ї) певних соціальних виплат у вигляді матеріального забезпечення, надання соціальних послуг. Реалізація матеріальних правовідносин неможлива без дотримання певної процедури. Процесуально-процесуальні правовідносини є незалежними та передують матеріальним правовим відносинам, однак слід виокремити підстави їх виникнення, незважаючи на те, що вони спрямовані на досягнення єдиного результату - надання соціальних благ.

Правовий механізм забезпечення права на соціальний захист здійснюється за допомогою незалежної галузі права - права соціального забезпечення.

Право на соціальне забезпечення - це система правових норм, що регулюють відносини щодо забезпечення громадян у старості, у разі втрати працездатності, стосунків материнства та дитинства, державної допомоги фізичній особі чи сім'ї, а також процесуальних та процесуальних відносин.

Закон соціального забезпечення, галузь права має відмінні риси: спеціальний предмет регулювання та метод. Варто зазначити, що в сучасній юридичній літературі також дається визначення третьої ознаки - суспільного інтересу до становлення та розвитку системи правових норм як галузі права.

Суб'єктом називають коло однорідних суспільних відносин, яке може регулюватися лише певною системою правових норм [13, с. 117]. Отже, предметом правового регулювання права соціального забезпечення є три основні групи суспільних відносин: власність, управління, безпека. Але

значне місце серед них посідають відносини власності, пов'язані з наданням фізичним особам різних видів соціального забезпечення.

Визнаючи право на соціальне забезпечення як самостійну галузь права, його слід відокремити від суміжних галузей права - трудового, адміністративного, фінансового. Основою для розмежування є різні суспільні відносини, що становлять предмет різних галузей права, та ознаки, що характеризують метод. Відносини соціального захисту виникають, коли громадянин здійснює своє конституційне право на соціальний захист у разі втрати працездатності. У рамках трудових відносин громадянин здійснює конституційне право на працю.

В Україні закладені інституційні та правові основи чітко функціонуючої системи соціального захисту. Ця система характеризується такими чинниками:

- Конституція України проголошує право громадян України на соціальний захист та встановлення державних гарантій на його реалізацію;
- Розроблено та прийнято значну кількість нормативно-правових документів з питань соціального захисту;
- незважаючи на відсутність уніфікованого кодексу соціального захисту, всі вищезазначені нормативні акти мають системний характер і мають загальний напрямок захисту населення України від усіх можливих соціальних ризиків.

Відмінною від більшості європейських є структура соціального захисту України. Структурно соціальний захист в країні складається з двох великих, але не рівнозначних частин: державного соціального захисту та недержавного соціального забезпечення. Перший компонент включає загальну систему соціального захисту (загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державна соціальна допомога), спеціальний соціальний захист та додатковий. Недержавне соціальне забезпечення

включає недержавне пенсійне забезпечення та недержавні соціальні послуги [13, с.120].

Таким чином, аналіз різних поглядів на визначення правових понять, що використовуються в соціальній сфері, свідчить про те, що чинне законодавство повинно уніфікувати понятійний апарат, а саме ідеальне формулювання єдиних термінів для однотипних соціальних явищ та їх законодавче закріплення.

Різниця між соціальним захистом та соціальним забезпеченням полягає в тому, що соціальний захист - це більш широке поняття, пов'язане зі стратегією соціальної держави. Поняття соціального захисту почало активно застосовуватися за роки незалежності України і закріплено в Основному законі нашої держави, порівняно з концепцією соціального забезпечення, широко застосовуваною до 1991 року, воно має таке специфічне навантаження, як захист від труднощі періоду трансформації, ризики переходу від соціалістичної економіки до ринкової.

Поняття «соціальний захист» охоплює, поряд з правом на соціальне забезпечення, також і інші соціальні права, такі як право громадян, які потребують соціального захисту, отримувати житло безкоштовно або за доступну для них плату (частина 2 стаття 47 Конституції України), право на адекватний рівень життя (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст. 49), право на безпечне для життя та здоров'я довкілля (ст. 50), право до освіти (ст. 53). Тому можна стверджувати, що соціальний захист включає всі соціальні права в державі.

1.3. Сутність державного управління у сфері соціального захисту

Соціальна держава - це тип розвиненої держави, заснований на принципах правової, демократичної державності, її діяльність спрямована на створення умов для максимального досягнення рівності соціальних прав кожного члена суспільства незалежно від їх соціального та правового статусу

як умови вільного розвитку людини і громадянина з метою забезпечення стабільності в суспільстві [43, с.3-5].

Державу добробуту слід розглядати в поєднанні з такими характеристиками, як правові та демократичні, засновані на принципах загального добробуту, соціальної справедливості, соціального забезпечення, солідарності.

Основними функціями соціальної держави є: соціальна функція, функція соціального контролю, функція захисту, стимулююча функція, інвестиційна функція.

Найважливішою метою соціальної держави є забезпечення гідного існування людини і громадянина, забезпечення соціальної стабільності, а також усунення або мінімізація невинуватених соціальних відмінностей серед населення країни. Тому соціально орієнтована держава виступає як безумовна гарантія дотримання соціальних прав кожної людини [44, с. 73].

Управління - це діяльність людей - суб'єктів управління, яку можна охарактеризувати як цілеспрямований набір дій, що забезпечують координацію та координацію спільної роботи з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань.

Соціальний менеджмент - діяльність людей, їх громадських та державних об'єднань, управління людиною людиною, в цілому суспільством.

Державне управління - це основна частина предмета адміністративного права. У найбільш загальному вигляді державне управління може бути визначене як управління, яке здійснюється державою з метою реалізації покладених на державу завдань і функцій.

Професор галузі адміністративного права В. В. Цветков класифікує характерні риси державного управління так:

- державне управління - це насамперед суспільне, політичне явище;

- державне управління виступає як процес реалізації державної влади, її зовнішнього, матеріалізованого вираження і не існує поза нею. Зміст влади найбільш повно проявляється в державному управлінні;

- державне управління - це виконавчо-адміністративна діяльність, яка підкреслює його виконавче призначення - організаційно-виконавчу адміністративну діяльність державних органів;

- діяльність органів державного управління здійснюється на основі та відповідно до законів, тобто державне управління є підпорядкованою діяльністю, хоча воно має адміністративні та адміністративні повноваження [14, с. 127].

Останнім часом все більше науковців, серед яких Василенко, В. Цветков, Г. Щекін та інші, зосереджують увагу на тому, що управлінська діяльність, що здійснюється в соціальній сфері, - це соціальний менеджмент.

Людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, добросовісність та безпека визнаються найвищою цінністю. Держава не є пасивним спостерігачем реалізації прав та свобод громадян, а, навпаки, активним учасником забезпечення їх реалізації.

Переорієнтація стратегії соціального захисту з безпеки (пасивна складова захисту) на створення рівних можливостей для цієї категорії громадян, в якій вони можуть вільно реалізувати власні життєві потреби, здібності та творчий потенціал (активний компонент захисту) висувати вимогу зміни як складових соціального захисту та його функцій. За таких умов потреба у створенні контрольованої державою системи соціального захисту із застосуванням різних механізмів державного управління ним значно зростає. Саме в цьому ключі в Україні формується державна політика соціального захисту.

Створення соціального захисту передбачає наступну діяльність держави:

- забезпечення членів суспільства високою прожитковим мінімумом та надання матеріальної допомоги тим, хто її об'єктивно потребує; призупинення пільг стосовно тих, хто їх не потребує;

- створення умов, які дозволять громадянам заробляти гроші на повноцінне життя будь-якими способами, що не суперечать закону;

- забезпечення екологічної безпеки членів суспільства;

- створення умов для забезпечення задоволення високого рівня потреб громадян в освіті, медичній допомозі тощо;

- забезпечення сприятливих умов праці для працівників, захищаючи їх від негативного впливу ринкової економіки;

- захист громадян від злочинних замаху;

- захист громадянських, політичних прав і свобод, що відповідає принципам правової, соціальної держави;

- захист від політичного переслідування та адміністративного свавілля;

- забезпечення духовного життя, захист від ідеологічного тиску;

- створення сприятливого соціально-психологічного клімату як у суспільстві загалом, так і в окремих клітинах та структурних формаціях, захист від психологічного тиску;

- забезпечення максимальної стабільності суспільного життя.

Враховуючи методологічні підходи вітчизняних вчених, можна визначити «державне управління у сфері соціального захисту» як цілеспрямовану організаційно-координуючу діяльність держави з розробки та впровадження законодавчих актів, формування та застосування відповідних механізмів управління, спрямовані на їх реалізацію, забезпечення раціонального та ефективного використання наявних державних ресурсів з метою реалізації державної політики соціального захисту [14, с. 129].

Отже, державне управління системою соціального захисту є цілеспрямованою організаційно-координуючою діяльністю на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування спеціально уповноважених

органів шляхом прийняття управлінських рішень щодо розробки та реалізації законодавчих актів, власних рішень та завдань, створення умов для функціонування управлінських механізмів, спрямованих на раціональне та ефективне використання наявних ресурсів з метою забезпечення умов для здійснення державної економічної політики соціального захисту. Взаємодія між центральними органами влади, соціальними фондами та медичним страхуванням у сфері зайнятості, підтримання життєвого рівня та соціального захисту здійснюється за допомогою різних механізмів, основними з яких є:

1) податковий механізм - надання податкових пільг та пільг за виплатами до фондів окремих видів діяльності на території територіальних утворень. У галузі зайнятості цей механізм використовується для збереження існуючих (економічно здійснених) та створення нових робочих місць, залучення до трудової діяльності найбільш соціально незахищених категорій населення та стимулювання професійної підготовки та перепідготовки (особливо безробітних чи тих, хто не працює). яким загрожує звільнення). У сфері регулювання життєвого рівня та соціального захисту - стимулювати благодійність.

2) механізм кредитування - надання позик (у тому числі пільгових позик) з бюджетів та соціальних фондів для здійснення всіх цих видів діяльності на території територіальних утворень.

3) бюджетний механізм - пряме фінансування програм сприяння зайнятості та соціальному захисту населення територіальних утворень (особливо кризових) з бюджетів та позабюджетних фондів та надання субсидій, субвенцій та субсидій.

4) механізм державних закупівель - розміщення на підприємствах територіальних утворень (насамперед кризових) замовлень, що сплачуються з державного бюджету.

5) адміністративний механізм - забезпечення зайнятості та соціального захисту за допомогою різних видів заборонних, дозвільних, обмежувальних та інших заходів.

6) організаційний механізм - створення спеціальних організаційних структур при центральних органах влади для реалізації державної та регіональної соціальної політики (прикладом є координаційні комітети сприяння працевлаштуванню).

7) правовий механізм - розробка та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність різних суб'єктів управління у сферах зайнятості, формування життєвого рівня та соціального захисту населення.

8) програмний механізм - включення різних територіальних утворень (насамперед кризових) до державних та регіональних програм, що сприяють збільшенню зайнятості, життєвого рівня та соціального захисту населення.

Державне управління соціальним захистом - це виконавча та адміністративна діяльність держави, яка здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законодавством, недержавними органами, яким держава делегувала відповідні повноваження щодо управління сферою соціального захисту. Таким чином, державне управління соціальним захистом - це вид діяльності держави.

Для розуміння сутності механізмів державного регулювання соціального захисту важливо розглянути зміст понять «регулювання», «державне регулювання» та «механізми державного регулювання». У свою чергу, регулювання подається в наукових джерелах по-різному: в галузі адміністративного права як одного з «адміністративно-правових методів» [16, с. 160]; як «функція управління», як «засіб реалізації функцій управління»; як вплив, коригування процесів, пов'язаних з об'єктом управління та зовнішнім середовищем [26, с. 56].

Насправді на основі вищезазначених тлумачень сформувались два типи уявлень про державне регулювання у певних сферах: перший полягає в тому,

що державне регулювання може розглядатися як функція державного управління; друге - термін «державне регулювання», ширший за «державне управління» [24, с. 119].

Соціальний захист відповідно до законодавства України означає державну політику, спрямовану на забезпечення прав людини та гарантій у сфері життєвого рівня, основною метою якої є забезпечення кожного члена суспільства незалежно від соціального походження, національної чи расової приналежності, можливість вільно розвиватися, здійснювати свої здібності. Державні механізми забезпечення соціального захисту спрямовані на кожну людину, вони стосуються не лише найбільш вразливих категорій, але й населення загалом [17, с. 40].

Сьогодні в наукових колах прийнято вважати соціальну політику держави орієнтованою насамперед на соціальний захист населення, забезпечення задоволення первинних життєвих потреб, підтримання необхідних умов життя, соціального забезпечення та охорони навколишнього середовища.

У той же час вчені переважно згодні з тим, що політика регулювання доходів та заробітної плати домогосподарств, політика зайнятості [13, с. 100].

При цьому не слід забувати про високий рівень інтеграції соціального та економічного середовища. Отже, "не існує заходів економічної політики, які одночасно, прямо чи опосередковано, не мали б соціальних наслідків чи соціального значення" [14, с. 23]. Але абсолютно кожне рішення держави в рамках своєї соціальної політики завжди є економічним впливом - прямим чи непрямим.

Економічний вплив соціальної діяльності держави проявляється:

- забезпечення фізичних та сімей мінімальним доходом незалежно від ринкової вартості їх праці (майна) або її відсутності;
- зниження рівня незабезпеченості, надаючи можливість компенсувати мінімальну кількість деяких непередбачуваних соціальних ризиків, які в

іншому випадку привели б людей та їхніх сімей до суттєвої кризи, якщо не були дефолтом;

- надання майже всім громадянам незалежно від соціального статусу чи майнового стану мінімальних соціальних послуг [15, с. 63].

Крім того, соціальна політика держави здатна впливати на її економічний розвиток за допомогою ряду притаманних їй певних аспектів, включаючи стимулювання тих соціальних груп, які відіграють провідну роль у розвитку економічного прогресу; сприяння рівності економічних можливостей серед представників різних соціальних груп та сприяння більш справедливому розподілу переваг економічного прогресу між членами суспільства; придушення та вирішення соціальних конфліктів, що виникають у процесі економічного розвитку [18, с. 34].

З 1991 року Україна як незалежна держава починає формувати власну правову базу соціального захисту.

Відповідно до Конституції, Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Ці принципи мають вирішальне значення для реалізації права людини на соціальний захист в Україні.

Згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (2000 р.), Кожна сім'я з низьким рівнем доходу, яка постійно проживає в Україні та з добрих чи незалежних причин має середньомісячний загальний дохід нижче рівня прожиткового мінімуму сім'я «та має право на державну соціальну допомогу» (ст. 1, 3 Закону). Це вказує на загальний універсальний характер соціальної допомоги як частини соціального захисту.

Відповідно до Конституції України, право громадян на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального

забезпечення; створення мережі державних, муніципальних, приватних установ з догляду за інвалідами.

Реалізація цих конституційних гарантій знайшла своє втілення у створенні законодавчого та інституційного механізму загальнообов'язкового державного соціального страхування, діяльності фондів соціального страхування для накопичення коштів шляхом збору страхових внесків від роботодавців та працівників та надання застрахованим соціальних виплат та соціальних послуг у разі страхових випадків.

Правове регулювання державної соціальної допомоги здійснюється великим законодавчим масивом. На жаль, в Україні не прийнято жодного законодавчого акта, який би закріплював цілісну систему державної соціальної допомоги. Найважливіші нормативно-правові акти, що встановлюють коло отримувачів цієї допомоги, умови, розмір та порядок її надання, включають:

- Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»;
- Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»;
- Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»;
- Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та особам з інвалідністю»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної грошової допомоги особі з низьким рівнем доходу, яка проживає з інвалідом 1 або 2 групи внаслідок психічного розладу, яка згідно висновку медичної комісії медичного закладу, потребує постійного зовнішнього догляду, щоб піклуватися про нього»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про виплату державної допомоги особам, яким більше 100 років» тощо.

Окрім фінансової допомоги, державна соціальна допомога включає також надання натуральної допомоги та надання соціальних послуг державними органами та службами соціального захисту. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги», допомога в натуральній формі включає: речі першої необхідності (продукти харчування, санітарія та особиста гігієна, засоби догляду за дітьми, одяг, взуття тощо); технічні та допоміжні засоби реабілітації; пальне тощо. Відповідно до ст. Розділ 5 цього Закону також передбачає такі види соціальних послуг, як: соціальні, психологічні, соціальні, педагогічні, соціальні, медичні, соціально-економічні, правові, інформаційні, служби зайнятості тощо.

Серед організаційно-правових форм соціального захисту слід звернути особливу увагу на спеціальний соціальний захист, який представляє собою систему соціального захисту, яка передбачає особливі (відмінні від загальних) умови його здійснення (насамперед, для пенсійного забезпечення) стосовно 1) осіб, які здійснюють певний вид державної діяльності, під час яких вони не підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, та 2) осіб, які підлягають соціальному страхуванню, але держава бере на себе зобов'язання з особистого соціального страхування або покладає таке зобов'язання конкретним суб'єктам.

Відповідно до чинного законодавства до першої категорії належать такі особи, як офіцери, прапорщики та мічмани, військовослужбовці довгострокової служби та військової служби за контрактом, особи, які мають право на пенсію згідно із Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб», за наявності служби, передбаченої цим Законом, у військовій службі, службі в органах внутрішніх справ, Національній поліції, судово-охоронній службі та Державній пожежній службі, службі в Державна спеціальна служба зв'язку та захисту інформації в органах та підрозділах цивільної оборони, податковій міліції,

Державній кримінальній службі України мають право на довічну пенсію за вислугу років.

Виплата пенсій зазначеним особам на спеціальних умовах для вислугу років, у разі втрати працездатності, у разі втрати годувальника, підвищення пенсій, виплат за звільнення від служби регулюється не лише Законом України «Про пенсію для осіб звільнені з військової служби та деяких інших осіб», а також Закон України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

До другої категорії належать особи, щодо яких застосовуються спеціальні закони (Закон України «Про державну службу², Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність», Закон України «Про судоустрій та статус суддів», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про статус народного депутата України» та ін.) становили частину інші умови пенсійного забезпечення, які не передбачені загальним пенсійним законодавством України «Про загальнообов'язкове страхування державності».

Особливістю фінансування пенсійного забезпечення таких осіб є те, що різниця між розміром пенсії, передбаченої спеціальним законом, та розміром пенсії від спільної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, в основному фінансується з Державного бюджету України .

Як самостійна організаційно-правова форма соціального захисту вона виступає як додатковий соціальний захист - встановлений законом посилений соціальний захист (крім загальних умов) для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, ветеранів війни, ветеранів військової служби та внутрішніх справ ветерани, ветерани праці та літні люди, інваліди та інваліди, люди, постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи, люди, які стали жертвами політичних репресій та інші.

Додатковий соціальний захист включає надання щорічної одноразової грошової допомоги ветеранам війни, виплати та пенсії для біженців, трудову та професійну реабілітацію інвалідів, медичне та соціальне обслуговування інвалідів, у тому числі в реабілітаційних центрах, у лікарнях з протезних підприємств та надання пільг за житлово-комунальні послуги для багатодітних сімей, ветеранів праці та довгострокової пільгової позики молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла.

Окремо слід зазначити програму субсидій на житло, яка була розпочата в 1995 р. Рішенням Уряду України про допомогу сім'ям з низьким рівнем доходу оплачувати житлово-комунальні послуги. Понад двадцять років ця програма залишається головним механізмом соціального захисту в умовах зростання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги.

Право на отримання житлових субсидій надається сім'ям, в яких оплата за житлово-комунальні послуги перевищує визначений для них обов'язковий платіж. Тепер необхідний відсоток оплати розраховується індивідуально для кожної родини за встановленою формулою і залежить виключно від доходу сім'ї:

Наступною правовою формою соціального захисту є недержавне соціальне забезпечення, що являє собою систему соціальних заходів (правова допомога, матеріальна підтримка, соціальні послуги, допомога у працевлаштуванні та реабілітації праці), які надають недержавні соціальні послуги, недержавна пенсія фонди, громадські організації, благодійні організації тощо., для людей або груп для подолання або пом'якшення труднощів у житті, підтримці та соціальному статусі та повноцінному житті. Правовими основами недержавного соціального забезпечення в Україні є такі закони: Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення», Закон України «Про соціальні послуги», Закон України «Про благодійні та благодійні організації», та Закон України «Про страхування».

Вже в незалежній Україні Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. Гарантував усім інвалідам України право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Пенсійного фонду шляхом надання трудових та соціальних пенсій, передбачених «особливою гнучкістю» української пенсійної системи, тобто вона передбачала, що численні категорії працівників отримують пільгові пенсії за віком (на 5-10 років раніше, ніж загальний пенсійний вік).

Сучасна українська держава набуває нового досвіду в державному управлінні в умовах соціально-економічних та політичних змін, внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на становлення та розвиток України. Анексія Автономної Республіки Крим та спалах збройного конфлікту на сході України разом з іншими сучасними викликами вимагали від державних органів відповідного реагування, в тому числі в соціально-економічній сфері.

У перехідний період Української держави, а саме після закінчення революції гідності, у відповідь на зовнішню агресію навесні 2014 року Україна ввела правовий режим проведення антитерористичної операції (АТО) через нагальну потребу в сучасні умови проведення виборів Президента України та народних депутатів до українського парламенту стабілізують економічну та соціально-політичну ситуацію в державі. Антитерористична операція на Сході України у квітні 2018 року була перейменована на розширену антитерористичну операцію в рамках операції Об'єднаних сил (ООС). Ці події призвели до появи абсолютно нової категорії осіб, які проходять службу у військових формуваннях за національним законодавством, захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України та особисто брали участь в антитерористичній операції, забезпечуючи її проведення, перебуваючи безпосередньо в регіони АТО в її період при здійсненні заходів щодо забезпечення національної безпеки та оборони, відштовхування та стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях з метою забезпечення їх

здоров'я, перебуваючи безпосередньо в районах та під час впровадження цих заходів (далі - учасники АТО). Виникла гостра потреба у визначенні та закріпленні гарантій соціального захисту для цієї категорії людей. Актуальним стало питання забезпечення соціального захисту членів сім'ї учасників АТО, особливо загиблих солдатів, осіб з обмеженими фізичними можливостями внаслідок війни, зокрема тих, хто отримав тілесні ушкодження, каліцтва, удари снарядів чи інші травми.

На сучасному етапі розвитку України існує досить розгалужена система соціального захисту населення. Близько 80% сімей отримують соціальні виплати, різні види допомоги, компенсації або мають окремі пільги із коштів бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, коштів підприємств, організацій тощо [35].

Чинне законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення передбачає 125 видів пільг для 116 категорій громадян. З них 44 види пільг надаються 45 найбільш соціально незахищеним категоріям громадян, які потребують особливої уваги з боку держави, 39 видів послуг 57 категоріям працездатного населення за професією чи професією, 42 види послуг 14 категоріям громадян, які мають певні послуги державою. На соціальні та компенсаційні виплати виділяються 33 види 70 категоріям громадян на основі соціальної незахищеності; 25 видів - до 49 категорій громадян за професійною ознакою чи професією та 13 видів пільг - 8 категоріям громадян за певні послуги державі [36].

Таким чином, аналіз найважливішого дозволяє прийти до винуватця того, що розвиток державного управління соціальним захистом населення в Україні вимагає застосування сучасної методики вирішення проблем, які в основному належать до неструктурованих та погано структурованих, оскільки на практиці існують проблеми розробки, вдосконалення та адекватного застосування загальних та спеціальних підходів та методів державного управління, зокрема аналізу публічної політики, системного та

ситуаційного аналізу, щодо раммно-цільового підходу, методів експертних оцінок, а також принципи сучасної парадигми управління.

Пропонується розглядати сучасну соціальну політику як системну єдність двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих один одного напрямків дії, а саме: соціального розвитку та соціального захисту. Доцільно будувати теоретичні передумови концепції захисної функції соціальної політики на основі досягнення соціально прийняттого рівня життя та врегулювання його гарантій відповідно до соціальних стандартів та норм.

РОЗДІЛ II. ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

2.1. Забезпечення аресності в наданні державної соціальної допомоги

Мета соціального забезпечення полягає насамперед у тому, що це особлива форма задоволення життєвих потреб людей похилого віку, інвалідів, хворих та інших інвалідних груп населення. Це визначається принципом забезпечення пенсій та допомог на рівні прожиткового мінімуму. Закон України від 15 липня 1999 р. «Про прожитковий мінімум», що розробляє ст. 46 Конституції України, дає визначення прожиткового мінімуму, закладає правові основи для його встановлення, затвердження та реалізації державою конституційного гарантії громадян на адекватний рівень життя. Положення цього Закону втілені в суспільстві таким важливим принципом соціального забезпечення, як орієнтація на соціальну допомогу.

Цільовий соціальний захист - це елемент соціального забезпечення, який включає: встановлення соціальних стандартів, державні гарантії надання цих стандартів тим, хто їх потребує, державні гарантії забезпечення рівня доходу не нижче рівня прожиткового мінімуму та інші важливі принципи.

Орієнтація - це надання соціальної допомоги найбільш потребуючим громадянам чи сім'ям з урахуванням фінансового становища та середньомісячного загального доходу, що підтверджується відповідними документами та перевіряється під час обстеження фінансового стану людей, включаючи їх доходи. Тобто суть орієнтування полягає у забезпеченні збільшення доходу тим, хто потребує, при мінімальних витратах та максимальній віддачі від інвестицій.

Допомога щодо орієнтування дає змогу [45, с. 211]:

- збільшити допомогу найбільш потребуючим верствам населення в рамках існуючого бюджету програми соціальної допомоги;
- досягти бажаного ефекту при найменших витратах бюджетних коштів.

Необхідність застосування цільового соціального забезпечення висвітлена в Концепції соціального захисту, затвердженій Указом Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р.

В Указі Президента України від 18 жовтня 1997 р. "Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки" зазначено, що необхідно поглибити спрямованість усіх видів соціальної допомоги та надання пільг.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: пропаганда в ХХІ столітті. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 роки» Основна увага приділяється реформі системи соціальної допомоги, розробці цільової допомоги.

В Указі Президента України "Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року" зазначено, що система соціальної допомоги, що надається в Україні, не забезпечує належної соціальної підтримки громадян у ринкових умовах у разі ризику.

Реформування цієї системи має ґрунтуватися на розробці нових підходів та критеріїв оцінки існуючих соціальних програм з метою їх раціоналізації та консолідації з урахуванням наявних бюджетних ресурсів.

Реформа системи повинна базуватися на концепції соціальної підтримки (занурення).

Соціальна підтримка (опіка) - це система заходів щодо матеріальної підтримки з державного та місцевих бюджетів та інших джерел фінансування громадян, які з різних причин не набули законного права на пенсії та інші види виплат, але потребують соціальної допомоги і не може самостійно вийти із zatrudнення [18, с. 322]. Соціальна підтримка надається у вигляді матеріальної допомоги, соціальних послуг та різних пільг та надається

найменш захищеним категоріям населення індивідуально після перевірки їх життєдіяльності. Тип, форма та розмір соціальної підтримки залежить від особливостей кожного окремого випадку. Мета державної політики у сфері соціальної підтримки на даний період:

- пом'якшення негативних наслідків бідності, зменшення соціальної нерівності та запобігання соціальній залежності; підвищення ефективності соціальних виплат та надання інших форм допомоги сім'ям з низьким рівнем доходу на основі принципу орієнтації;

- розширення ринку та підвищення якості соціальних послуг з метою забезпечення свободи вибору громадян, які користуються безкоштовними або субсидованими соціальними послугами;

- розширення свободи вибору громадян, які користуються безкоштовними або субсидованими соціальними послугами [19, с. 31].

Для досягнення цієї мети зміни в системі державної соціальної допомоги будуть спрямовані на реалізацію таких завдань:

- найефективніше соціальне забезпечення соціально незахищених сімей, не може самостійно вирішити соціальні проблеми;

- підвищення ефективності соціальних служб, у тому числі шляхом активного залучення неурядових організацій;

- чітке розмежування та, за необхідності, перерозподіл повноважень між різними рівнями влади у сфері соціальної підтримки населення;

- розвиток конкурентного фінансування в соціальній сфері із залученням альтернативних джерел фінансування різних видів соціальної допомоги.

Надання соціальної підтримки здійснюється за такими принципами: цільове забезпечення; наявність квитанції; людяність у визначенні критеріїв допомоги; цільове використання коштів, передбачених для надання соціальної підтримки; надання соціальної допомоги на основі встановлених

законом соціальних стандартів; незворотність соціальної підтримки [19, с. тридцять]. Система соціальної підтримки охоплює такі основні типи:

- допомога сім'ям у вихованні дітей;
- допомога інвалідам;
- підтримка безробіття після граничного строку виплати допомоги по безробіттю;
- соціальна підтримка та послуги для літніх громадян та людей з обмеженими можливостями;
- надання соціально-побутової та медичної допомоги самотнім інвалідам та інвалідам;
- соціальні послуги для певних категорій громадян (самотні люди, сироти тощо);
- допомога біженцям.

Суб'єктами соціальної підтримки можуть бути не лише державні структури і навіть не стільки їх, а насамперед органи місцевого самоврядування, громадські організації та фонди. Принцип діяльності суб'єктів соціальної підтримки полягає, по-перше, у націлюванні на їх допомогу та можливості її надання незалежно від соціального статусу об'єкта, по-друге, публічності діяльності як методу створення громадської думки та виховання людини [20, с. 53].

Соціальна підтримка може мати найрізноманітніші форми: від надання позики до організації громадських робіт. Але в той же час слід дотримуватися двох вимог: специфічного та цільового характеру допомоги, надання її тим, хто має змогу її використовувати. Порушення їх значно знижує можливість підтримки. У Харкові з метою підтримки певних категорій населення у їх працевлаштуванні щорічно реєструються робочі місця за рішенням місцевих органів влади. Але лише невеликий відсоток працівників скористалася цією можливістю. Причиною такої низької

ефективності цього заходу є те, що соціальна підтримка була призначена для певних категорій людей, а не для осіб, заснованих на їх ініціативі.

У формуванні ринкової економіки соціальна підтримка виконує кілька функцій:

а) економічні: сприяння ефективності конкретних форм людської діяльності в системі соціального поділу праці;

б) соціальна цінність: розвиток соціальних відносин на основі підвищення ролі цінностей взаємодопомоги та довіри;

в) психологічні: заохочення людей використовувати свої психологічні резерви;

г) інтегральна: створення умов для ініціативної діяльності інноваційного характеру.

Таким чином, соціальний захист, допомога та підтримка як форма забезпечення соціального життя людей мають різні цілі та різні відносини між собою в рамках єдиної системи. З розвитком суспільства та його виходом із кризи змінюється динаміка розвитку цих трьох форм соціального забезпечення, і соціальна підтримка починає зростати швидшими темпами.

Оцінюючи взаємозв'язок між соціальним захистом, соціальною допомогою та соціальною підтримкою в процесі реалізації конкретної соціальної програми, дослідники вважають, що слід керуватися критеріями оцінки змін добробуту, запропонованими В. Парето.

Він виходить з того, що соціальні зміни покращують добробут, якщо, по-перше, це нікому не шкодить, по-друге, деякі люди, за їх власною оцінкою, отримують від цього користь [21, с. 302]. Для зміни рівня добробуту під час реалізації соціальних програм для відповідності заданим критеріям необхідно використовувати соціальний захист, соціальну допомогу та соціальну підтримку.

Відповідно до їх функцій, соціальний захист повинен запобігати можливій втраті добробуту всіх учасників програми, соціальна допомога

повинна допомагати тим, кому це може бути важко реалізувати, а соціальна підтримка стає джерелом інновацій, які можуть підвищити добробут їхніх ініціаторів.

Мабуть, структура загальних витрат на соціальний захист, соціальну допомогу та соціальну підтримку в соціальній програмі на будь-якому рівні повинна формуватися таким чином, щоб задовольняти вимоги цього критерію.

Аналіз форм забезпечення соціальних прав людини стверджує, що, по-перше, існування цих форм визначається соціальною структурою суспільства та характеристиками його шарів, по-друге, кожна з цих форм виконує певні функції щодо реалізації прав людини; по-третє, використання цих форм у реалізації соціальних програм на будь-якому рівні є об'єктивно необхідним, співвідношення між ними визначається вимогами критерію зростання добробуту.

Необхідність збереження державних виплат або їх заміни відповідним підвищенням заробітної плати та адресної соціальної допомоги є найбільш суперечливим питанням сучасної соціальної політики в Україні.

На сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння змісту та правової природи державних пільг в Україні. Однак їх система неоднорідна. Необхідно розрізняти пільги, надані громадянам за життєвими обставинами, що обумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто вона є частиною державної системи соціального забезпечення, та переваги, пов'язані з офіційним статусом особи або тип її роботи [46, с. 18]. Тому ми розділимо всю систему державних виплат на соціальні та професійно-побутові.

Під соціальними слід розуміти такі пільги, пов'язані з життєзабезпеченням громадян і через зменшення їх доходів нижче рівня прожиткового мінімуму або втрати (зниження) працездатності. Ці пільги можна розглядати як один із видів соціального забезпечення.

Основою для надання соціальних виплат громадянам є виникнення соціального ризику за обставин, передбачених законодавством. Аналіз міжнародної практики та національного законодавства показав, що такими обставинами є втрата працездатності, втрата годувальника, хвороби, безробіття, часткове безробіття. Занадто розвинена система соціальних виплат в Україні (у кількісному вираженні) та форми їх ідентифікації ще не характеризують належного ступеня соціального захисту населення. Сьогодні існує потреба в кардинальному вдосконаленні системи надання соціальних виплат. Недоліками сучасної державної системи соціальних виплат є:

1. Відсутність системного нормативно-правового акта, який би універсально встановлював підстави, перелік предметів, видів та механізму надання соціальних виплат.

2. Недосконалість механізму надання пільг, оскільки не кожен, хто має право користуватися пільгами (наприклад, лише пенсіонери, які проживають у місті, користуються правом на проїзд громадським транспортом безкоштовно; натомість сільські жителі не користуються такою користю або використовують її дуже рідко).

3. Відсутність системи контролю сімейного доходу для виявлення тих, кому застава найбільше потрібна.

4. Відсутність на підприємствах, що надають послуги, за які було внесено пільги, та в місцевих органах виконавчої влади:

а) єдину методологію розрахунку фактичної вартості певних видів пільг;

б) уніфіковану методику обліку наданих виплат;

в) уніфіковану статистичну звітність про фактичну вартість пільг та стан їх фінансування.

За предметом соціальні виплати можна поділити на вигоди: ветерани війни; ветерани праці; особи, які мають спеціальні послуги державі; багатодітні сім'ї; особи, що належать до жертв Чорнобильської катастрофи;

сироти; репресованих та реабілітованих осіб тощо. За змістом усі соціальні виплати можна поділити на:

1) житлово-комунальні послуги (звільнення або зменшення плати за житлово-комунальні послуги, надання бюджетних позик та позик на придбання чи індивідуальне житлове будівництво; безкоштовний ремонт житлових будинків (квартир), що належать їм, або компенсація витрат на її впровадження у реалізацію власних сил відповідно до Положення про систему обслуговування, ремонту, реконструкції; безкоштовна приватизація житла незалежно від розміру загальної площі)

2) медичне та реабілітаційне (безкоштовне або пільгове придбання ліків; безкоштовне чи пільгове санаторно-курортне лікування та виплата компенсації за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування)

3) транспорт (право на безкоштовний проїзд усіма видами пасажирських міських (міських) та приміських перевезень);

4) соціально-побутові (право на безкоштовну або пільгову установку телефонів; безкоштовне або пільгове використання телефону)

5) пенсія (надбавки до трудових чи соціальних пенсій; зменшення вимог до необхідного працевлаштування чи страхового стажу людини);

б) соціально-трудова (право на позаконкурсний вступ до вищих навчальних закладів після отримання позитивних оцінок; переважне право залишатися на роботі зі скороченням чисельності чи штату та бути працевлаштованим у разі ліквідації підприємства; збільшений розмір пільг у разі тимчасової непрацездатності, використання щорічної відпустки у зручний для них час тощо).

Таким чином, соціальна підтримка населення, що здійснюється у трьох основних формах (соціальна допомога, соціальна допомога та субсидії), є надмірно складною і непрозорою.

Проблемами діючої системи соціальної підтримки є:

- низький рівень охоплення бідних населення соціальними виплатами.
- низька орієнтація при наданні соціальної підтримки (це стосується насамперед пільг).

Реформу у сфері соціальної підтримки населення вчені рекомендують ставити принцип цілеспрямованої орієнтації на соціальну допомогу на основі тестування потреб, суть яких полягає в концентрації державних ресурсів для задоволення потреб тих, хто найбільше потребує. Нам потрібен зважений підхід до поступового перегляду та скасування певних пільг із запровадженням адекватних механізмів компенсації малозабезпеченим та вразливим верствам населення.

Для підтримки найбільш вразливих верств населення буде запроваджена система гарантованого мінімального загального доходу в сім'ї. Для досягнення цієї мети необхідно: поглибити орієнтацію на державну соціальну допомогу та підтримку різних категорій населення; удосконалити механізм надання субсидій на житло, комунальні послуги та пальне; запровадити для певних категорій громадян залежно від рівня їх доходу надання субсидій на послуги, пов'язані з підтримкою життя (користування транспортом, телефоном тощо); реформувати нормативно-правову базу для надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та самотнім інвалідам на основі їх загального доходу; створити систему контролю за ефективним та раціональним використанням коштів для надання державної соціальної допомоги; запровадити єдину систему обліку та інформації для одержувачів соціальної допомоги.

Внаслідок кризи, що сталася в Україні протягом останніх років, масштаби абсолютної бідності зростають, і уряд України ставить питання про надання соціального захисту більшій групі населення. Отже, виникає об'єктивно нагальне питання щодо підвищення ефективності витрачання коштів на систему соціальної допомоги. Тому питання цілеспрямованого надання соціальної допомоги, тобто спрямованості її найбільш потребуючих

верств населення, є надзвичайно важливим. Крім того, зараз справа соціального захисту в Україні знаходиться на стадії реформи та розвитку, ведеться пошук її оптимальної структури, провідних напрямків діяльності. Саме реформа економіки, наслідки трансформації суспільства та інституціоналізація соціальної роботи визначають потребу в дослідженні та аналізі цільової соціальної допомоги як особливого виду соціальної діяльності. Актуальність теми підкріплюється тим, що сьогодні відбувається тимчасове припинення виплат та перерахунок певних видів допомоги, збільшення кількості клієнтів.

Програма субсидій на житло - це перша соціальна програма, розроблена на основі орієнтації, тобто з використанням механізму перевірки доходу (матеріального становища) домогосподарства-заявника.

Програма має на меті допомогти людям оплачувати житлово-комунальні послуги та паливо в умовах значного підвищення тарифів. Основним результатом програми стало припинення зростання державного боргу за житлово-комунальні послуги. Закон про прожитковий мінімум (основний державний соціальний стандарт) був прийнятий у 1999 р. Згідно з ним прожитковий мінімум використовується для встановлення мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії, визначення розміру соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендії та інші соціальні виплати з урахуванням вимог Конституції України [25, с. 7]. Але впродовж тривалого часу мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія та більшість соціальних виплат були нижче прожиткового мінімуму. У 2000 році було прийнято закон про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Відповідно до його положень, була запроваджена друга цільова програма (після програми житлових субсидій), надання підтримки якої залежить від доходу сім'ї та передбачає її перевірку. Закон зазначає, що «спрямований на реалізацію конституційних гарантій

права громадян на соціальний захист - забезпечення рівня життя не нижчого за прожитковий мінімум» [2, с. 37].

Одним з головних принципів, закладених у соціальних ініціативах Президента, є цільова допомога, збільшення виплат переважно для категорій людей, яким потрібна пріоритетна підтримка - громадян похилого віку, дітей-інвалідів, роботи та війни, сімей з дітьми.

Підвищення рівня адресної допомоги, тобто збільшення обсягу допомоги, що надходить до бідних, ширше охоплення за допомогою малозабезпечених людей та менший рівень охоплення заможного населення є головним завданням реформування системи соціальної допомоги. Основні принципи реформи розглядаються наступним чином:

1. Більш широке впровадження кошторису доходів при наданні різних видів державної підтримки, уникаючи категоричного принципу надання підтримки, в даний час є домінуючим для надання підтримки тим, хто найбільше потребує.

2. Найповніший облік різних видів доходів, у тому числі одержуваних неофіційно або в натуральній формі, при призначенні пільг, наданих з урахуванням доходу;

3. Створення стимулів для працездатних безробітних отримувачів соціальної допомоги повернутися на ринок праці.

Підвищити рівень спрямованості надання державної підтримки можна, прийнявши комплекс заходів, що включають:

1. Зміна ролі певних видів допомоги шляхом перерозподілу коштів програм із низьким рівнем таргетування на користь програм з високим рівнем таргетування. Наприклад, можна збільшити витрати на фінансування допомоги сім'ям з низьким рівнем доходу за рахунок зменшення витрат на надання субсидій чи пільг.

2. Законодавче обмеження права заможних осіб на допомогу. Такі обмеження можуть включати встановлення порогового рівня доходу, який дає право на отримання допомоги, наприклад, субсидії чи пільги.

3. Посилення боротьби з шахрайством при отриманні соціальної допомоги шляхом запровадження нових механізмів оцінки доходів, вибору справ для проведення експертиз і перевірок, нових підходів до оцінки умов життя та нових способів збору доказів для підтвердження факту шахрайства,

4. Введення додаткових вимог до одержувачів соціальної допомоги, особливо тих, хто звертається за допомогою до комісії, щоб гарантувати, що допомогу охоплюють лише відповідні особи. Наприклад, вимога участі у соціально значущій соціальній роботі для безробітних працездатних осіб може виключити із програми зайнятих заявників, які заявляють, що вони є безробітними.

5. Запровадження соціальних стандартів споживання послуг, на основі яких буде надаватися адресна цільова державна допомога населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

Перевага націлення - більш ефективне використання коштів для допомоги тим, хто потребує. Зараз критерієм надання такої допомоги в Україні є документально підтверджений рівень доходу нижче певної межі. Перспективним є створення комп'ютерних баз даних одержувачів усіх видів допомоги та їх об'єднання. Перспективним є створення комп'ютерних баз даних одержувачів усіх видів допомоги та їх об'єднання.

Отже, існуюча система державної соціальної допомоги в Україні формувалася та вдосконалювалася поступово. Нові соціальні програми в Україні розроблялися та приймалися з іншою метою та ідеологією, реагуючи на економічно соціальні та політичні зміни, що відбулися в суспільстві.

Сьогодні цілеспрямована соціальна політика зосереджена в основному на людях, які потребують спеціального додаткового захисту.

2.2. Децентралізація системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад

Вітчизняна система соціальних послуг та надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, багато в чому не відповідає вимогам сьогодення, міжнародним нормам та стандартам у сфері соціального захисту населення. і не відповідає потребам українського суспільства.

Загалом існуюча система соціальних послуг залишається досить громіздкою та неефективною. Він характеризується надмірною централізацією та державною монополізацією надання соціальних послуг, що базується на непрозорих пільгах та неефективних соціальних грошових виплатах, що надаються широкою бюрократизованою мережею державних та муніципальних установ соціального захисту та соціальних служб.

Внутрішня система соціальних послуг традиційно орієнтована головним чином на догляд за соціально незахищеними особами в інтернатних закладах, переважно в інтернатах. Зокрема, є 322 будинки-інтернати для людей похилого віку та інвалідів, 149 психоневрологічних інтернатів, 5 спеціальних шкіл-інтернатів, 24 будинки-інтернати, 9 спеціалізованих житлових відділень для ветеранів війни та праці, 289 реабілітаційних установ, 94 заклади соціального захисту бездомних тощо. 94 звільнено з тюрми [22, с. 45].

У той же час розгалужена мережа соціальних установ та установ, які підпорядковані різним міністерствам та відомствам, спричиняє відсутність єдиного підходу до фінансування стаціонарних закладів, що надають соціальні послуги. Вони фінансуються з бюджетів різних рівнів, а схема фінансування істотно відрізняється залежно від того, до якої системи бюджетного органу належить певна установа.

В умовах сучасних реформ місцева влада відіграє ключову роль в управлінні соціальною сферою територіальних громад. Вони координують

діяльність усіх економічних структур, включаючи об'єкти соціальної інфраструктури, беруть участь у розробці та реалізації соціальних проєктів, вирішують питання розподілу коштів.

Реформа децентралізації передбачає передачу повноважень, фінансів на їх реалізацію та відповідальність за їх здійснення від центральної влади органам місцевого самоврядування (МРС), тобто керівництву (місцевим радам та їх керівникам), що мешканцям територіальних громад вибере. Початковою точкою реформи є усвідомлення того, що місцеві органи влади краще вирішувати місцеві проблеми та можуть ефективніше використовувати свої засоби для їх вирішення.

Мета децентралізації - наблизити владу до мешканців, а мешканців - до влади, щоб підвищити доступність та якість освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних та соціальних послуг, які надаються одними жителями громади.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні потребує створення чіткого механізму розподілу повноважень між місцевими та виконавчими органами влади, здійснення повноважень соціального захисту на різних рівнях адміністративно-територіальної організації за принципами субсидування. Децентралізація повноважень у галузі соціального захисту та соціального забезпечення покликана сприяти наданню соціальної допомоги, послуг та пільг на основі доступності, якості та ефективності [47, с. 64].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту, які забезпечують:

- 1) надання соціальної допомоги через територіальні центри - власні повноваження;

2) надання структурними підрозділами територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні послуг із соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, надання пільг) - делеговані повноваження.

Реформа адміністративно-територіальної структури в Україні потребує визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері соціального захисту. За матеріалами Міністерства соціальної політики основні функції та існуюча інфраструктура соціального захисту визначаються рівнями адміністративно-територіального устрою [22, с. 68].

Основні функції:

1) Регіональний рівень: реалізує державну політику; формує пріоритети та програму регіонального розвитку; забезпечує методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів виконавчих комітетів районних рад з питань соціального захисту населення, забезпечує підготовку фахівців районного рівня; стежить за дотриманням закону.

2) Районний рівень: реалізує державну політику; формує пріоритети та програми соціального розвитку регіону; здійснює повноваження щодо захисту прав та усиновлення дітей; надає методичну підтримку розвитку надання послуг у ОТГ; здійснює контроль за наданням послуг у ОТГ.

3) Базовий рівень: організація та надання базового набору соціальних послуг відповідно до потреб суспільства, включаючи послуги спеціаліста з соціальної роботи; ідентифікація сімей у складних життєвих обставинах; визначення потреб у соціальних послугах, прийняття рішень про необхідність отримання послуг; організація відпочинку та відпочинку дітей; консультування та отримання заяв від жителів громади щодо надання всіх видів соціальної підтримки [48, с. 82].

інфраструктура:

1) Регіональний рівень: центри професійної реабілітації інвалідів; спеціалізовані стаціонарні установи (інтернатні заклади); інші спеціальні установи та установи (соціальні гуртожитки, центри допомоги вразливим верствам населення, які надають спеціалізовані послуги);

2) Районний рівень: стаціонари для людей похилого віку, інвалідів; заклади та установи сімейного виховання дітей; реабілітаційні центри для інвалідів; центр для сімей та дітей для тимчасового проживання дітей та сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах.

3) Базовий рівень: Центр надання соціальної допомоги (соціальних послуг) - ОТГ; Віддалене робоче місце працівника або укладення договору про прийняття, ЦНАП - адміністративні послуги у сфері соціального захисту.

Аналіз сутності децентралізації соціальних послуг у європейських країнах дозволив узагальнити основні проблеми вітчизняної системи надання соціальних послуг.

Основні питання включають:

- державна монополія на надання соціальних послуг та розподіл замовлень, що призводить до тяганини, «ручного» режиму та знижує якість послуг;

- недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій та місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у суспільстві;

- нечітка схема повноважень та розподілу функцій відповідних міністерств, місцевих державних адміністрацій, органів самоврядування та постачальників соціальних послуг, поглиблює суперечності національного законодавства;

- відсутність єдиного підходу до фінансування стаціонарних установ, що надають соціальні послуги, їх підпорядкування різним управлінням, а також незначні обсяги бюджетного фінансування, недосконалість механізму перерахування фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади ;

- недосконалість законодавства щодо прав органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на організацію послуг у суспільстві, визначення стандартів, стандартів якості цих послуг, що пов'язано з діючою системою фінансування та регулювання, яка практично не дозволяє місцевим органам влади залучати міжурядові організації, що надають послуги, а також шукати та розвивати власний «баланс послуг» (фіксований та альтернативний) відповідно до конкретних потреб конкретної громади;

- надмірна залежність місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема з питань планування обслуговування та формування мережі соціальних служб, формування та виконання місцевих бюджетів;

- відсутність ретельного аналізу попиту та пропозиції соціальних послуг;

- відсутність системи контролю після надання послуги конкретній особі та оцінки якості соціальної послуги клієнтом (наприклад, людина пройшла трудову реабілітацію, отримала диплом, а чи має вона роботу? - що є, ми говоримо про моніторинг якості послуги);

- недостатня кількість високопрофесійних соціальних працівників. У демократичних країнах громадянське суспільство виступає рівноправним партнером держави та бізнесу у вирішенні соціальних та соціальних проблем [23, с. 112].

У той же час держава зобов'язується створити сприятливі правові умови для діяльності громадських організацій, забезпечує значну частину фінансування їх діяльності та бере участь у наданні соціальних послуг.

Механізм розподілу повноважень та фінансових ресурсів у системі соціального захисту в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вказує на складність та широке коло власних повноважень ОТГ (диференціація у різних сферах, охоплення та

розуміння специфіку життя значної кількості соціальних груп у суспільстві), що не дозволяє об'єднаним територіальним громадам всебічно висвітлювати всі питання соціального захисту. Необхідність підвищення ефективності соціального захисту в умовах поглиблення фінансової децентралізації потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення соціального захисту в частині:

- забезпечення законодавчої бази для участі об'єднаних територіальних громад у реалізації державних програм соціального захисту населення шляхом прийняття змін до Бюджетного кодексу України та відповідних законів;

- регулювання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері соціального захисту та соціального забезпечення з метою забезпечення належного рівня надання та управління соціальними послугами;

- обґрунтування чіткого алгоритму реалізації власних та делегованих повноважень у галузі соціального захисту та соціального забезпечення на рівні об'єднаних територіальних громад шляхом розробки дорожньої карти децентралізації у сфері соціального захисту та соціального забезпечення.

Загалом, щоб отримати позитивні зміни у розвитку соціальної сфери ОТГ, слід:

- посилити контроль якості проектів, затверджених до реалізації;
- пріоритет слід віддавати саме тим проектам, які мають першорядне значення та мають безпосередній внесок у соціально-економічний розвиток території;

- провести попередню оцінку впливу капітальних проектів на економіку регіону, соціальну сферу, розвиток приватного підприємництва, підвищення конкурентоспроможності території та доцільність їх реалізації в цілому;

- підвищити рівень використання бюджету та використання бюджетних коштів;
- віддавати перевагу проектам, які стосуються інноваційних інвестиційних сфер економічної діяльності;
- здійснювати пропорційний розподіл коштів DFID між регіонами з урахуванням населення та рівня їх соціально-економічного розвитку тощо [22, с. 83].

Міжнародний досвід та проблеми, накопичені у вітчизняній системі управління, свідчать про необхідність надання більшої повноважень місцевим органам влади у визначенні пріоритетів місцевого соціального розвитку, спрямуванні локальної інфраструктури соціальних служб для громадян, плануванні та управлінні бюджетними ресурсами для соціальний захист та соціальне забезпечення. Таким чином, децентралізація управління та посилення ролі місцевого самоврядування у визначенні потреб, плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг створить сучасну систему соціальних послуг для людей, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги.

Від децентралізації сфери соціальних послуг виграють усі суб'єкти цього процесу: самі отримувачі послуг, оскільки вони отримують доступ до соціальних послуг, які краще задовольняють їхні потреби; громади, оскільки їм краще піклуватися про своїх членів і, що також важливо, шукати оптимальні шляхи вирішення своїх проблем; держава, оскільки її обмежені бюджетні ресурси будуть використовуватись ефективніше, а громадянам краще забезпечити необхідні соціальні послуги.

РОЗДІЛ III. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

3.1 Моделі розвитку соціальних держав та їх значення для розвитку соціальної сфери України на шляху євроінтеграції.

Специфіка систем соціального захисту в різних країнах світу залежить від особливостей діяльності державних установ із забезпечення загального добробуту, національних особливостей та культурних традицій.

Найпоширенішими є класифікації моделей соціального захисту за Лейбфридом та Еспінг-Андерсеном. Лейбфрід запропонував класифікацію, що базується на принципі «сімейної подібності» [27, с. 214]. Його чотири моделі представляють чотири групи країн:

- скандинавські країни (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія), де соціальний захист краще розвинений;
- «Бісмарк країни» (Австрія, Німеччина) - приклади «інституційної» моделі соціального захисту;
- англосаксонські країни (Великобританія, США, Австралія, Нова Зеландія) використовують «залишкову» модель;
- «Латинське узбережжя» (Іспанія, Португалія, Греція, Італія, Франція)
- Соціальне забезпечення знаходиться в зародковому стані.

Еспінг-Андерсен досліджував державні системи соціального захисту з точки зору відмінностей у політичній ідеології та визначав так звані режими соціального захисту: ліберальний, корпоративний, соціал-демократичний, розміщуючи їх «справа наліво», від найменших шанувальників державного захисту до найбільший.

Наступна класифікація моделей соціальної політики є найбільш популярною серед науковців: соціал-демократична, консервативна, ліберальна, корпоратистська, католицька та рудиментарна. Хоча документи ЄС виділяють дві моделі соціальної політики: Беверидж та Бісмарк.

Модель «Бісмарка» (названа на честь канцлера Німеччини О. Бісмарка) - передбачає, що соціальний захист людини повинен бути незалежним від держави, його фінансовим, бюджетним забезпеченням і передбачає сувору систему взаємозв'язку між рівнем соціального захисту та успішністю (тривалістю) професійної діяльності працівника. Страхові фонди, якими керують роботодавці та працівники за паритетом або розподілом, збираються за рахунок колективних відрахувань із заробітної плати. З них формуються різні фонди професійного страхування та здійснюються соціальні виплати [28, с. 92]. Відмінними рисами цієї моделі є: оптимальне поєднання інтересів суб'єктів соціального страхування; максимальний облік трудового внеску при організації соціального страхування; професійний підхід у процесі організації соціального страхування за певними видами соціальних ризиків; гармонійний баланс економічних та соціальних інтересів основних суб'єктів соціального страхування.

Модель Beveridge була заснована в 1942 р. Голова комітету соціального страхування та соціальних служб Великобританії В. Беверідж, який запропонував запровадити в країні систему соціального захисту. Джерелом фінансування основних складових системи соціального захисту є державний бюджет, який формується з податків. Ця модель базується на принципі національної солідарності та ідеї «держави добробуту», згідно з якою суспільство та держава мають мати справу з людьми [28, с. 92]. Основними характеристиками моделі Беверідж є: трирівнева система соціального захисту; державні соціальні гарантії орієнтовані на витрати на проживання, додаткове соціальне страхування - на заміну (компенсацію) заробітку, додаткове добровільне особисте страхування - на особисті можливості самих працівників.

Соціал-демократична (скандинавська чи скандинавська) модель соціальної політики почала формуватися в 30-х роках. XX століття Основним його принципом є "універсалізм". Характерною для соціал-демократичної

моделі є максимальний рівень соціального патерналізму держави та мінімальна соціальна відповідальність людини. Модель визначається високим рівнем перерозподілу доходів і має такі основні особливості: належний рівень соціального забезпечення для всіх громадян; проведення повної політики зайнятості; високий рівень податків та допомоги; низька бідність. Фінансування цієї моделі підтримується стабільним і високим рівнем продуктивності праці та потужними профспілками. Відповідно, державний сектор фінансує соціальну політику через податкову систему і несе відповідальність не тільки за розширення та фінансування соціального забезпечення, але і за функціонування різних соціальних служб. Це можливо при сильному, але децентралізованому управлінні.

Ліберальна (американсько-британська) модель соціальної держави базується на індивідуальному принципі, де роль державних структур у безпосередньому здійсненні соціальної політики зводиться до мінімуму. Основними її суб'єктами є окремі та різні неурядові організації - фонди соціального страхування та асоціації. Фінансовою основою соціальних програм є насамперед приватні заощадження та особисте страхування. Відповідно до ліберальної моделі соціальної політики, держава максимально стимулює створення та розвиток у суспільстві різних форм недержавного соціального страхування та соціальної підтримки, а також різних засобів та методів отримання та підвищення громадян своїх доходів [30, с. 53].

Класичними країнами, в яких впроваджується ліберальна модель соціальної політики, є Британія та США.

Модель Сполучених Штатів класифікується як умовна залишкова, коли держава навмисно обмежує свої функції лише тими (і аж ніяк не всіма), хто не хоче або не може забезпечити приватний капітал та ринок. Це модель, за якою держава, в принципі, обмежує свою матеріальну підтримку лише найбільш неблагополучним верствам населення [33, с. 62]. Слід зазначити,

що ліберальна модель (як і всі інші) була сильно модифікована з моменту, коли вона почала формуватися.

Таким чином, ліберальний підхід у соціальній політиці передбачає: по-перше, соціальне забезпечення залишкового типу, коли громадяни повинні існувати в суспільстві та без соціального забезпечення. По-друге, держава несе обмежену, проте загальну відповідальність за соціальне забезпечення всіх громадян. Через залишковий характер фінансування реалізація моделі залежить від наявності великої кількості добровільної та неформальної допомоги.

Корпоративна модель має кілька найменувань: а) європейська (континентальна) - відповідно до свого геополітичного положення; б) інституційне. Однак центральний принцип однаковий для всіх - ринкові відносини та впровадження страхування під державним наглядом. Завдяки системі соціального страхування корпоративна модель заснована на принципі досягнення, де праця визначає подальше соціальне забезпечення. Проблеми виникають у тих верств населення, які не працюють постійно або взагалі не працюють, тому вони змушені покладатися на місцеві благодійні органи та громадську допомогу, як правило, не дуже велику. Відповідно корпоративна модель соціальної політики призводить до виникнення подвійного суспільства, яке описується одним німецьким соціологом як Перша та Друга реальність [29, с. 18-19].

Країна, де повністю реалізуються принципи консервативної моделі, є Німеччина.

Консервативна модель характеризується високим рівнем правового захисту, суворими нормами трудового законодавства, спрямованими на підтримку робочих місць, поширеністю тарифного регулювання з незначною диференціацією заробітної плати. Ця модель була високо оцінена фахівцями МОП, хоча вона має певні недоліки: зростання безробіття, труднощі в доступі до ринку праці для молоді та інших громадян з низьким рівнем

доходів, ослаблення стимулюючої ролі заробітної плати та зниження рівня соціально- економічне зростання [31, с. 410].

Католицька модель. Принципи католицької моделі соціальної політики викладені у серії «папських листів», які були введені Ватиканом протягом 20 століття. Основним принципом є ідея допоміжної концепції, яка передбачає, що якщо громадянин не може допомогти собі, то він повинен звернутися до своєї родини, родичів, друзів. Якщо вони не можуть допомогти, то наступною ланкою допомоги стає місцева громада (включаючи церкву та громадські організації, а також сусідів тощо). Якщо це не допомагає, то людина повинна скористатися страховими послугами, остання інстанція - державний сектор [29, с. 21-25].

Вчені відносять рудиментарну модель до таких країн, як Португалія, Іспанія, Греція та ін. Основна особливість цієї моделі полягає в тому, що законні права на соціальний захист є мінімальними або відсутніми [32, с. 80]. Значна частина соціальної допомоги покладається на благодійність, а більшість соціальних проблем та потреб намагаються вирішити та задовольнити неурядові організації. Тому соціальна політика має переважно пасивний характер і орієнтована на компенсацію витрат у доходах певної категорії громадян.

Всупереч поширеній думці, викладеній вище, інша половина вчених вважає, що існує стільки країн, стільки моделей соціальної політики. Однак такі моделі соціальної політики виділяються окремо: американська, шведська, німецька, японська, англосаксонська, загальноєвропейська.

Так, світовий досвід функціонування системи соціального забезпечення населення та формування та розвиток ринку соціальних послуг свідчать про існування різних моделей соціального захисту, які залежать від державного фінансування високого рівня оподаткування працездатних осіб. людей, а також недержавні соціальні гарантії за рахунок фінансованої системи

соціального страхування та діяльності суб'єктів приватного сектора економіки.

Наприкінці ХХ ст. в країнах Східної Європи основними напрямками нового соціально-економічного розвитку були: індустріалізація та інформатизація суспільства, здійснення заходів щодо збереження довкілля, демократизація, поліпшення соціального добробуту населення, забезпечення доступної якісної освіти та охорона здоров'я, розширення сфери свободи людини тощо. У той же час на прикладі країн Східної Європи було доведено неефективність сліпого копіювання моделей модернізації західних країн та необхідність пошуку нових рішень. Власне, шлях економічної лібералізації та політичної демократизації, який зосереджувався на моделях запозичення західних демократій, виявив низку негативних наслідків, серед яких: а) стихійна соціальна стратифікація та поляризація суспільства за рівнем доходу; б) різке зниження відсотка середнього класу; в) наявність національної та конфесійної неоднорідності населення, що стало однією з причин конфліктів; г) розвиток негативних традицій політичної культури, спрямованих на "сильну владу" та патерналістичну державу; д) зростання апатії та відчуженості громадянського суспільства [31, с. 48].

Аналогічна ситуація склалася і в Україні, де в процесі реформування реально реалізовувалася модель "державного корпораціонізму ринкової орієнтації", яка в нашій країні характеризується радикальним перерозподілом економічної сили серед домінуючих кланів, членами яких є близькі чи безпосередньо пов'язані з управлінською елітою. В умовах існування такої моделі соціальні цілі та настанови держави реалізуються лише з метою забезпечення мінімальних потреб населення. Однак така соціально-економічна модель у випадку слабкої центральної влади приречена втратити стабільність через інфляцію та стагнацію [34, с. 37].

Зважаючи на складність швидкої та повної реалізації ознак соціальної держави в суспільстві, яке перебуває в стані розвитку демократичного,

верховенства права, ринкової економіки, сам факт, що держава прагне набути ознак соціальне набуває все більшого значення.

Тому сьогодні в Україні, на нашу думку, правильніше говорити про «соціально орієнтовану державу», особливо з огляду на наслідки світової економічної кризи, яка охопила весь світ, і хоча вона торкнулася насамперед економічної сфери, вона автоматично запустилася механізм нищівного руйнування соціальної сфери. У той же час категорія «соціально орієнтована держава» залишається досить довільною, оскільки не містить чітких критеріїв класифікації певної держави як соціальної, а також не розкриває її зв'язок з правовою, демократичною державою.

Аналіз показує, що різноманітність наукових підходів та значна кількість варіантів поєднання факторів, що визначають форми об'єктивізації соціального компонента в конкретному стані, визначають різноманітність моделей соціальних станів, майже виключаючи їх піднесення лише до один варіант класифікації. Постійний розвиток суспільства і держави призводить до появи нових форм з одночасним перетворенням або в'яненням існуючих. Так, деякі дослідники називають майбутню модель соціальної держави «державою соціал-демократії», яка повинна стати організацією політичної влади власників-робітників, в якій максимальна реалізація та захист прав людини та основних свобод, прав нації та народу, здійснення влади на загальних принципах свободи, справедливості та солідарності [49, с. 26]. Звичайно, якщо така модель буде запроваджена, навряд чи це позначить останній етап розвитку соціальних держав.

На закінчення зазначимо, що вибір конкретної моделі реалізації соціальної держави завжди залежить від історичних, соціокультурних та економічних умов, а також визначається конкретним типом її суспільно-політичної системи, її ідейними, духовними принципами, та особливості сучасної історичної сцени. Але в будь-якому випадку соціальна держава в сучасних умовах передбачає наявність, з одного боку, сильної держави, яка

може відповідати за розвиток людських ресурсів, а з іншого - наявність розвинених інститутів громадянського суспільства, які можуть прийняти держава під її контролем.

Таким чином, модель соціальної держави, сформульована міжнародною спільнотою для сучасного типу ринкової економіки, полягає у політичному та правовому впорядкуванні життя суспільства на принципах гуманізму, виконанні державою комплексу соціальних і захисні функції, і створення умов для розвитку громадянського суспільства. Існують різні моделі соціальних держав і, відповідно, різні механізми реалізації соціальної політики: ліберальні, корпоративні та соціальні (солідарні) моделі. Вони відрізняються один від одного за роллю та ступенем участі у здійсненні соціальної політики, насамперед трьох її основних суб'єктів - держави, корпорацій окремих осіб та інших інститутів громадянського суспільства. Кожна з моделей соціальної держави базується на своєму фундаментальному принципі, що впливає із співвідношення відсотка участі у здійсненні соціальної політики її основних суб'єктів. Аналіз показує, що різноманітність наукових підходів та значна кількість варіантів поєднання факторів, що визначають форми об'єктивізації соціального компонента в конкретному стані, визначають різноманітність моделей соціальних станів, майже виключаючи їх піднесення лише до один варіант класифікації. Постійний розвиток суспільства і держави призводить до появи нових форм з одночасним перетворенням або в'яненням існуючих.

3.2. Досвід зарубіжних країн в організації системи соціального захисту та доцільність використання його в Україні

Соціальний захист, як і будь-яка інша сфера соціальної діяльності, має свої правила, положення та стандарти. Соціальний захист слід оцінювати, перш за все, не в кількісних, а в якісних категоріях. Якщо для України розвиток показників якості та надання соціальних послуг не є віддаленою,

але все-таки перспективою, то в розвинених європейських країнах без цих стандартів соціальна робота неможлива. Просто проголошення соціально орієнтованої держави недостатньо. У європейських країнах це регулюється, консолідується в єдину систему та уніфікує всі умови та аспекти надання соціальних послуг.

Поступова інтеграція України до європейських структур визначає аналіз відповідних механізмів, моделей, схем тощо, які застосовуються в зарубіжних країнах, та їх реалізацію з відповідною адаптацією до внутрішніх реалій [38 с. 45].

У період змін та розвитку ринкових відносин, інтеграційних перетворень, змін законодавства, зарубіжного досвіду із забезпечення соціальної сфери можна використовувати та дещо перейняти з акцентом на регіональному рівні, який має свої особливості.

Незважаючи на значні відмінності соціально-економічної та політичної ситуації в країнах з розвинутою ринковою та перехідною економікою, зарубіжний досвід соціальної політики має певне значення у формуванні ефективної моделі соціального захисту населення України.

Системи соціальних гарантій, що існували в країнах Європи та США, були створені після Другої світової війни понад 50 років. Україна тим часом стоїть на шляху пошуку та помилок у розробці власної моделі соціального захисту, стратегії та тактики її реалізації.

Слід зазначити, що кожна країна, враховуючи свою специфіку (історичні, соціокультурні, економічні умови, а також тип соціально-політичної структури держави), формує власну модель соціальної політики. Сьогодні, щоб Україна посіла гідне місце на світовій арені, а якість життя громадян відповідає європейським стандартам, необхідно неефективну та збиткову соціальну політику замінити політикою, орієнтованою на потреби не лише конкретної соціальної групи, але і кожної людини. Для цього основними характеристиками нової моделі соціальної політики України

повинні бути: зменшення бідності та зміцнення позиції та ролі середнього класу; посилення конкурентоспроможності національної економіки на основі інноваційної моделі розвитку та впровадження ефективної державної антикорупційної політики; випереджає зростання доходів громадян порівняно з інфляцією; зменшення фінансово незабезпечених виплат; підвищення рівня зайнятості та запобігання втраті кваліфікованого персоналу; поліпшення соціальної мобільності; поширення волонтерського руху. Тому існує думка, що найкращим варіантом для України є впровадження позитивного досвіду скандинавських країн, особливо Швеції, що дозволить українському суспільству адаптуватися до сучасної моделі управління та нарешті допоможе побудувати збалансовану, послідовну та логічну модель соціальної політики, яка відповідає викликам та загрозам ХХІ в. [39, с. 216].

В Україні на сучасному етапі соціальний захист як система вищої освіти складається з двох основних елементів - державної та недержавної систем соціального захисту, які законодавчо закріплені і діють у певних правових рамках шляхом впровадження суб'єкти відповідних правовідносин своїх прав та обов'язків. Сьогодні в Україні більшість соціальних виплат виплачується з Державного бюджету України у вигляді субвенцій місцевим бюджетам. Ці кошти здебільшого забезпечують соціальну підтримку для інвалідів. Кошти підприємств, установ, організацій тощо є джерелом, що забезпечує реалізацію соціальних гарантій для працездатного населення. Додатковим джерелом ресурсів у соціальній сфері є також кошти за кордоном іноземних позик та кредитів, виділених на конкретні соціальні програми. Важливим напрямком фінансування соціальної сфери є активне залучення страхових елементів до системи соціального захисту населення, а саме: створення необхідних економічних умов для розвитку соціального страхування як основного елемента системи соціального захисту населення. З п'яти легалізованих видів соціального страхування на сьогодні в

Україні діють чотири: пенсія, за тимчасову втрату працездатності, у разі безробіття та від нещасного випадку на виробництві.

Оскільки фінансування бюджету та Україна є основним джерелом підвищення соціальної сфери, процес реформування податкової системи слід прискорити та вжити додаткових заходів для заповнення дохідної частини державного бюджету та бюджетів усіх рівнів.

Для вирішення цієї проблеми доцільно використовувати досвід розвинених країн світу, наприклад, Швеції, Великобританії, Данії. Збір певних видів податків у цих країнах покладається на фінансування - за рахунок соціальних витрат. Така система дає змогу державі гарантувати повернення коштів суспільству у вигляді соціальних послуг та пільг. Доцільно також переглянути значну кількість пільг та компенсацій, які сьогодні застосовуються в Україні. Недостатньо ефективна система пільг створює постійний дефіцит фінансових ресурсів держави для їх забезпечення.

На цьому етапі можна виділити два варіанти реформування системи пільг - це заміна пільг цільовою (грошовою) допомогою та часткове збереження пільг як форми державної підтримки. Важливим кроком у вирішенні цієї проблеми стало прийняття урядової програми щодо заміни системи пільг цільовою грошовою допомогою. "Націлення" на допомогу полягає в тому, що її отримує конкретна особа, яка має право на допомогу відповідно до критеріїв, встановлених законодавством, і підтвердила це право, надаючи відповідні документи. Націлювання забезпечує ефективність допомоги. Часто цільова допомога є цільовою. Слід зазначити, що така система є дуже ефективною у США. Наприклад, громадяни з низьким рівнем доходу можуть отримувати адресну допомогу за допомогою програми "купони на харчування" (харчові марки). Спочатку люди отримували купони на їжу. Пізніше купони були замінені дебетовими картками. З цією

допомогою можна придбати їжу, але не можна вживати її на алкоголь чи тютюнові вироби, вітаміни, ліки та інші непродовольчі товари.

У європейських країнах це регулюється, консолідується в єдину систему та уніфікує всі умови та аспекти надання соціальних послуг. Наприклад, у Великобританії всі послуги, що надаються у сферах освіти, медицини та інших галузей, законодавчо визначені як соціальні. Британці створили ринок соціальних послуг, який складається з державних, приватних соціальних служб та громадських організацій, які надають такі соціальні послуги [40, с. 67].

Таким чином, у людей є вибір, і в той же час створюється конкуренція за якість та стандарти послуг між державою та приватними організаціями. Держава виділяє гроші на певну послугу, а користувач сам вирішує, де її придбати - де краще чи де дешевше.

Також дуже важливо, що в європейських країнах, зокрема у Британії, вони завжди точно знають, скільки людей потребує соціальних послуг. Відповідно, вони можуть розрахувати необхідну кількість фінансових ресурсів для надання цих послуг. Різні сфери соціальної роботи регулюються власними нормами та стандартами.

Наприклад, стандарти життя дитини у прийомному будинку стосуються не лише умов життя, але й, наприклад, таких речей, як право дитини на доступ до телефону, на спілкування зі своїми біологічними батьками, якщо вона хоче, на номер інших прав, передбачених Конституцією.

У європейських притулках та дитячих будинках просто немає кімнат на 20-30 людей, в яких усі живуть, сплять і граються разом. Після такого «колективізму» вони не готові до самостійного життя. Тобто в європейській спільноті стандарти соціального захисту пов'язані з потребами особистості.

На Заході інвалід, особливо той, хто не має родичів, має право жити як у спеціальній школі-інтернаті, так і у своїй квартирі, але з обов'язковим

веденням господарства соціальними працівниками. Зокрема, у Німеччині на державному рівні підтримуються будь-які програми адаптації таких людей у суспільстві.

У багатьох європейських країнах чітко організована система соціального захисту населення. В Італії та Франції волонтерський рух дуже розвинений. А у Швеції модель соціальної роботи вважається найкращою у світі, оскільки шведам вдалося поєднати все позитивне, запозичене з досвіду значної кількості країн. Економісти навіть придумали термін "шведська модель". Середня тривалість життя тут - 78 років. Середній дохід на душу населення становить близько 20,5 тис. Євро. Рівень безробіття менший - 1,5%. Будь-який житель Швеції є економічно захищеним у разі хвороби, при народженні дитини, у зв'язку з нещасними випадками, травмами, втратою роботи та старістю. Крім того, всім, хто потребує, виплачується грошова допомога, забезпечує гідний рівень життя [34, с. 298].

Для соціального захисту населення, включаючи пенсії, понад 170 країн мають спеціальні системи, програми, страхові фонди, які відображають відповідальність як самої людини, її родини, так і роботодавців, суспільства за добробут громадян у разі соціальних ризиків .

Просте копіювання досвіду провідних держав світу щодо соціальної політики та соціальної стратегії, моделі соціальної держави без урахування національних особливостей, менталітету, культурної та політичної спадщини призведе до руйнування системи соціального забезпечення та банкрутство самої держави. Ось чому Україні слід враховувати позитивні зрушення світового досвіду соціальної політики та екстраполювати їх у соціальну практику з огляду на наші традиції та економічні можливості.

ВИСНОВКИ

Як показує європейський досвід, система соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування спільної відповідальності. Наявність ефективної системи соціального захисту, яка позбавляє багатьох відчутних ризиків і заснована на принципі солідарності, є однією з головних спільних рис європейської держави добробуту.

1. Можна стверджувати, що Україна розробила достатню правову базу для функціонування системи соціального захисту. Враховуючи конституційні засади права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, які відбулися в країні за останні роки, подальший розвиток проблем щодо права соціального захисту як сфери державного управління, предмет, метод, система, джерела, принципи, правовідносини в цій галузі, а також правовий статус суб'єктів, система соціальних стандартів та державних гарантій та їх відповідність міжнародним соціальним стандартам. Звертаючись до сучасного стану у сфері законодавчого забезпечення соціальної сфери, слід зазначити, що за цей час не було створено жодної системи, тобто єдиної та внутрішньо узгодженої правової структури, законодавчих актів, що регулюють соціальне забезпечення громадян.

Певним чином це пояснюється специфікою самої системи соціального забезпечення, яка має досить складну структуру, елементами якої є пенсійне забезпечення, соціальна допомога, соціальне страхування тощо. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність соціальних проблем породжують певні труднощі в коригуванні правових норм. В результаті виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування.

2. Право на соціальне забезпечення має певний обсяг і зміст і розкривається в Конституції та законодавстві України. Вона входить до соціально-економічних прав і належить до числа суб'єктивних прав людини, а також захищається безпосередньо в судовому порядку.

У національних нормативно-правових актах, крім поняття "соціальне забезпечення", часто використовується поняття "соціальний захист". Різниця між соціальним захистом та соціальним забезпеченням полягає в тому, що соціальний захист - це більш широке поняття, пов'язане зі стратегією соціальної держави. Поняття "соціальний захист", поряд із соціальним забезпеченням, охоплює й інші соціальні права, такі як право громадян, які потребують соціального захисту, отримувати житло безкоштовно або за доступну для них плату (частина 2 статті 47 Конституція України), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на здоров'я (ст. 49), право на безпечне та здорове довкілля (ст. 50), право на освіту (ст. 53). Тому можна стверджувати, що соціальний захист включає всі соціальні права в державі.

3. Розвиток державного управління соціальним захистом населення в Україні вимагає застосування сучасної методики вирішення проблем, які в основному належать до неструктурованих та погано структурованих, оскільки на практиці існують проблеми розвитку, вдосконалення та адекватного застосування загальних та спеціальні підходи та методи державного управління, зокрема аналіз публічної політики, системний та ситуаційний аналіз, програмно-цільовий підхід, методи експертних оцінок, а також принципи ров, закладені в сучасній парадигмі пари державного управління.

Основою державного управління соціальною політикою є різні соціальні програми, які є невід'ємною частиною правових форм соціальної політики в цій галузі. Соціальні програми покликані забезпечити державну підтримку вразливих верств населення, забезпечити реалізацію мінімальних гарантій реалізації конституційних прав людини та громадянина. Соціальні програми можуть впливати на соціальну політику країни або окремої частини її населення. Соціальні програми можуть бути як державними, так і недержавними.

1. Перевага націлення - більш ефективне використання коштів для допомоги тим, хто потребує. Зараз критерієм надання такої допомоги в Україні є документально підтверджений рівень доходу нижче певної межі. Сьогодні цілеспрямована соціальна політика зосереджена в основному на людях, які потребують спеціального додаткового захисту.

2. Різноманітність наукових підходів та значна кількість варіантів поєднання факторів, що визначають форми об'єктивізації соціального компонента в конкретному стані, визначають різноманітність моделей соціальних станів, майже виключаючи їх піднесення лише до однієї версії класифікації. Постійний розвиток суспільства і держави призводить до появи нових форм з одночасним перетворенням або в'яненням існуючих.

Модель соціальної держави, сформульована міжнародною спільнотою для сучасного типу ринкової економіки, полягає у політичному та правовому впорядкуванні життя суспільства на засадах гуманізму, виконанні державою комплексу соціальних та захисних функцій та створення умов для розвитку громадянського суспільства. Існують різні моделі соціальних держав і, відповідно, різні механізми реалізації соціальної політики: ліберальні, корпоративні та соціальні (солідарні) моделі. Вони відрізняються один від одного за роллю та ступенем участі у здійсненні соціальної політики, насамперед трьох її основних суб'єктів - держави, корпорацій окремих осіб та інших інститутів громадянського суспільства. Кожна з моделей соціальної держави базується на своєму фундаментальному принципі, що впливає із співвідношення відсотка участі у здійсненні соціальної політики її основних суб'єктів.

3. Міжнародний досвід та проблеми, накопичені у вітчизняній системі управління, свідчать про необхідність надання більшої повноважень місцевим органам влади у визначенні пріоритетів місцевого соціального розвитку, спрямуванні локальної інфраструктури соціальних служб для громадян, плануванні та управлінні бюджетом. ресурси для соціального

захисту та соціального забезпечення. Таким чином, децентралізація управління та посилення ролі місцевого самоврядування у визначенні потреб, плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг створить сучасну систему соціальних послуг для людей, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги.