

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-2-7>**Кузьменко Сергій Георгійович**

доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук,
професор, професор кафедри цивільного, трудового права та права
соціального забезпечення факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-5325-9433

**Ніколайчук Світлана Василівна**

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Дніпровського окружного адміністративного суду
ORCID: 0000-0001-5213-3460



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ЯК СКЛАДНИК СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті доводиться, що державне регулювання системи соціального захисту населення є важливим елементом соціальної політики, оскільки основна мета держави полягає у забезпеченні добробуту та розвитку громадян. Це досягається шляхом підвищення рівня і якості життя населення, а також стимулювання його прагнення до соціального прогресу через дотримання та реалізацію соціальних прав кожної людини. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю, що закладає підвалини для визначення нашої держави як соціальної. Таким чином, соціальна політика виступає системою заходів, що реалізуються органами державної влади, громадськими організаціями, місцевим самоврядуванням і виробничими колективами. Її головною метою є створення умов для гармонійного розвитку особистості з урахуванням специфіки різних соціальних груп. Доводиться, що для формування економічно сильної, стабільної та соціально справедливої держави необхідна політика вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів і зменшення міжрегіональної соціальної напруги. Важливо також формувати середній клас на локальному рівні, який стане ключем до подолання бідності у суспільстві та носієм нових стандартів економічної поведінки і задоволення соціальних потреб. Основними причинами недостатнього соціального забезпечення населення країни є: зниження активної позиції органів державної влади у вирішенні соціальних питань; відсутність чітких підходів до фінансування бюджетних галузей на різних рівнях; брак збалансованої ефективної діяльності всіх секторів соціальної сфери незалежно від форми власності; децентралізація без належного перерозподілу ресурсів між центром і регіонами. Щоб поліпшити ситуацію, необхідно перенести центр управління соціальною сферою на місцевий рівень. Це стосується соціальної інфраструктури, такої як освіта, охорона здоров'я, культура, мистецтво, праця і соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення. Ці аспекти мають бути у фокусі діяльності місцевого самоврядування. Делегування частини державних повноважень щодо організації соціальних послуг місцевому самоврядуванню покращить планування і врахування місцевих потреб та особливостей.

Ключові слова: механізми державного регулювання, соціальний захист населення, соціальна політика держави.

Kuzmenko S. H., Nikolaichuk S. V. Mechanisms of state regulation of social protection of the population as a component of the state's social policy

The article argues that state regulation of the social protection system is an important element of social policy, since the main goal of the state is to ensure the well-being and development of citizens. This is achieved by increasing the level and quality of life of the population, as well as stimulating its desire for social progress through the observance and implementation of the social rights of each person. According to Article 3 of the Constitution of Ukraine, a person, his life, health, honor and dignity, inviolability and security are determined by the highest social value, which lays the foundation for defining our state as a social one. Thus, social policy is a system of measures implemented by state authorities, public organizations, local governments and production collectives. Its main goal is to create conditions for the harmonious development of the individual, taking into account the specifics of various social groups. It is argued that for the formation of an economically strong, stable and socially just state, a policy of equalizing the socio-economic development of regions and reducing interregional social tension is necessary. It is also important to form a middle class at the local level, which will become the key to overcoming poverty in society and the bearer of new standards of economic behavior and meeting social needs. The main reasons for the insufficient social security of the country's population are: a decrease in the active position of state authorities in solving social issues; the absence of clear approaches to financing budget sectors at different levels; the lack of balanced effective activity of all sectors of the social sphere, regardless of the form of ownership; decentralization without proper redistribution of resources between the center and the regions. To improve the situation, it is necessary to transfer the center of social sphere management to the local level. This applies to social infrastructure, such as education, healthcare, culture, art, labor and social security, pensions. These aspects should be the focus of local government activities. Delegating part of the state powers to organize social services to local government will improve planning and take into account local needs and characteristics.

Key words: state regulation mechanisms, social protection of the population, state social policy.

Вступ. Державне регулювання соціального захисту населення як складник соціальної політики зумовлене тим, що головною метою держави є досягнення добробуту й розвитку населення через підвищення його рівня та якості життя, а також заохочення його прагнення до соціального прогресу через забезпечення соціальних прав усіх громадян. У ст. 3 Конституції України зазначено: «...людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», що визначає нашу державу як соціальну [1]. Таким чином, соціальну політику можна розглядати як систему заходів державних структур, громадських організацій, органів місцевого самоврядування та виробничих колективів, спрямовану на створення умов для всебічного розвитку особистості з урахуванням особливостей різних соціальних груп населення.

Матеріали та методи. Механізми державного регулювання соціального захисту населення як складник соціальної політики держави розглядали М. Папієв, В. Скуратівський, Ю. Шклярський, Г. Лопушняк, Д. Ісаєнко, Т. Кір'ян, Л. Ільчук, Е. Лібанова та інші. Методологічною основою дослідження є сукупність методів та прийомів наукового пізнання,

серед яких: логічний метод, системно-структурний метод та інші.

Метою статті є дослідження механізму державного регулювання соціального захисту населення як складника соціальної політики держави.

Результати. Кожна соціально-економічна система та державний устрій по-своєму реалізують цю мету з урахуванням колективних традицій, економічного рівня і менталітету народу. Попри це, у всіх державах без виключення головним завданням соціальної політики є забезпечення особливого захисту та підтримки для тих громадян, які не є спроможними дбати про себе або перебувають у скрутному становищі. Відповідно, соціальна політика тісно пов'язана із соціальним розвитком конкретного суспільства і змінюється залежно від його характеру та особливостей розвитку.

Соціальна політика вирізняється своїм специфічним функціональним змістом, що відрізняє її від інших напрямів державної політики, таких як економічна, науково-технічна чи екологічна. Її суть полягає у комплексі заходів, які здійснюються державою, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування та виробничими колективами. Метою цих заходів є досягнення соці-

альних цілей, спрямованих на покращення добробуту суспільства, підвищення рівня життя населення та забезпечення соціальної стабільності. Головна особливість соціальної політики полягає в її зосередженості на людині, що робить її безпосередньо орієнтованою на потреби кожного індивіда [2; 3]. Водночас вона охоплює сферу розподілу і споживання суспільного продукту, тобто те, що можна назвати «суспільним пирогом» [4].

Характер розподілу у суспільстві значною мірою залежить від сформованої системи оціночних суджень, що ґрунтується на суспільних уявленнях про справедливість, а також на морально-етичних традиціях. Соціальна політика, яка тісно пов'язана з питаннями розподільчих відносин і соціальної справедливості, неминуче перебуває під впливом суспільних ідеалів та ціннісних орієнтацій. Тому різні моделі соціальної політики чи системи соціальної підтримки населення можуть мати як прихильників, так і критиків, залежно від їхніх світоглядних позицій та ціннісних підходів. Сформована модель соціального розвитку зазвичай є результатом компромісу всередині суспільства, що досягається шляхом постійного пошуку балансу інтересів, помилок і виправлень, а також урівноваження потреб різних соціальних груп. Це свідчить про те, що соціальна політика є своєрідним віддзеркаленням суперечностей та циклічності соціального розвитку з його діалектичним характером. У цьому процесі старе не відкидається повністю – усе цінне та корисне з минулого адаптується та інтегрується на новому етапі розвитку.

В. Скуратівський та О. Палій відзначають, що соціальна політика «поеднує багатофакторні складники: конституційно-правові, інституціональні, управлінські, регулятивні та саморегулятивні, глобальні, національні, державні, наддержавні, громадські, гуманістичні, праксеологічні (ціннісні), комунікативні та ін.» [3, с. 5].

Метою і соціальної політики (а отже, і системи соціального захисту), і соціального управління є гармонізація суспільних відносин або соціальна гармонія. Колектив авторів під керівництвом Ю. Шклярського зазна-

чає, що «...головна мета соціальної політики полягає в забезпеченні добробуту та посиленні соціальної солідарності» [5].

На практичному рівні більшість науковців визначають соціальну політику як діяльність уряду в таких сферах, як: зайнятість населення; житлова політика; система охорони здоров'я; освіта; система соціального забезпечення.

Завданням соціальної політики є:

- забезпечення чіткого функціонування всієї системи соціально-політичних інститутів, які є суб'єктами такої політики;
- здійснення координації узгоджувальної діяльності різних елементів системи, усвідомленої спрямованості їх зусиль;
- формування оптимального співвідношення та підтримання необхідних пропорцій між ними;
- приведення до стрункої системи різноманітних дій усіх її учасників;
- стримування різних форм, методів, засобів на одержання очікуваних результатів [6, с. 22].

На наш погляд, соціальна політика – це не лише діяльність, але й деякі принципові настанови, положення, загальні підходи, спираючись на які й реалізується соціальна політика на практиці. Тому доцільнішим у визначенні соціальної політики було б сполучення концептуального підходу і діяльності. Наприклад, Г. Лопушняк під державною соціальною політикою розуміє «...діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також діяльність партій, громадських об'єднань, державних установ і організацій, що регламентується відповідними законодавчими та нормативними актами, віддзеркалює суспільний устрій і регулює взаємини у суспільстві для забезпечення достойного рівня життя населення та визначається їх цілями та інтересами» [7, с. 77].

Д. Ісаєнко стверджує, «...що вироблення органами влади різноманітних напрямів державної політики має бути спрямованим на побудову системи соціальної безпеки як окремо взятої в нашій країні людини, так і суспільства загалом» [8, с. 436].

М. Папієв визначає «об'єкт соціальної політики як людський капітал нації – творчий, професійний, освітній, трудовий, фізичний, репродуктивний потенціал громадян, який визначає майбутній розвиток нації» [2, с. 4].

Головним суб'єктом соціальної політики є держава та її органи, але, крім них, до суб'єктів належать політичні партії, профспілки, громадські організації, підприємства, неформальні об'єднання, окремі громадяни, якщо їхня діяльність так чи інакше пов'язана з вирішенням соціальних проблем людей, задоволенням їхніх життєвих потреб, регулюванням соціальних відносин. Останнім часом у реалізації соціальної політики посилюється роль регіональних і муніципальних структур, що веде до зближення її об'єктів і суб'єктів.

Мета соціальної політики – показувати призначення, очікуваний результат її реалізації й обов'язково перебувати у взаємозв'язку з іншими компонентами визначення. З огляду на зазначене соціальну політику пропонуємо тлумачити як концептуальні підходи й діяльність держави, інших соціальних інститутів із регулювання соціальної сфери суспільства та її розвитку.

Отже, як зазначає Г. Лопушняк, «...державна соціальна політика є складним соціальним інститутом, який містить такі елементи: систему установ та організацій держави, громадських організацій, політичних партій, правила взаємодії держави з економічними і соціальними агентами, процеси і процедури» [9, с. 36].

Під час аналізу соціальної політики неможливо обійтися без таких взаємодоповнюючих складників суспільного життя, як: громадянське суспільство, правова, соціальна держава, ринкова економіка.

За змістом названі інституційні форми життєдіяльності суспільства багато в чому перетинаються між собою, збігаються, доповнюють одна одну, переслідують схожі цілі, спираються на загальні принципи існування, проте кожна з них спирається на певну сторону суспільних відносин. При цьому всі названі форми сприяють соціальній гармонії, припускають розвинену систему соціального захисту, гарантію певного набору соціальних

благ, створення гідних, справедливих умов життя.

На методологічному рівні система соціального захисту повинна реалізовуватися в рамках соціальної політики, орієнтуватися на її принципи, функції, норми, завдання, модель. На практичному рівні система соціального захисту – це і напрям соціальної політики (у разі, коли система соціального захисту трактується вузько), і особливий механізм, що стосується практично всіх сторін соціального життя. Але в будь-якому випадку система соціального захисту – це частина соціальної політики, причому дуже значна [10, с. 124].

Вектор соціального розвитку XIX століття, особливо в першій його половині, був зумовлений зростанням ринку (капіталізму) вільної конкуренції. У цей період сформувалася модель соціальної політики, притаманна економіці вільного ринку та підприємництва. Водночас ринок чітко демонстрував свою двоїсту соціальну природу, яка поєднувала як позитивні, так і негативні аспекти.

Ринок забезпечував економічну незалежність виробника та свободу вибору для споживачів, що створювало базу для розвитку громадянського суспільства та правової держави. Цивілізований ринок із соціальним спрямуванням унеможлиблював функціонування системи, побудованої на соціальних привілеях, протекціонізмі чи станових відмінностях.

Із соціального погляду важливість ринкової економіки полягала в її ефективному механізмі господарювання, де завдяки вільному ціноутворенню та конкуренції створювалися стимули для трудової й підприємницької активності. Ці стимули базувалися не на примусі, а на матеріальній зацікавленості.

Основним принципом соціального захисту в умовах вільного ринку ставав індивідуальний підхід до страхування від життєвих ризиків. Людина мала заробляти кошти для забезпечення добробуту свого та своєї сім'ї, самостійно дбаючи про себе. Тому головний акцент робився на ініціативі, самостійності й активності кожного працездатного члена суспільства. Розподіл доходів ґрунтувався на граничній продуктивності праці, капіталу

й землі, що створювало прямий зв'язок між трудовими зусиллями і споживанням вироблених благ.

Розвиток ринку вільної конкуренції у XIX столітті наочно виявив його серйозні недоліки та сприяв посиленню антиринкових і антикапіталістичних настроїв у суспільстві. Ринок у своїй чистій формі зазвичай розвивається стихійно, що пов'язано з банкрутствами підприємств, зростанням безробіття та значним посиленням соціальної нерівності за рівнем доходів і матеріальним становищем. Ефективність розподілу ресурсів і прибутку, зумовлена конкуренцією, не накладає обмежень на ступінь майнової поляризації населення. Досягнення соціально справедливого розподілу неможливе без морально-етичних оцінок і врахування принципів соціальної рівності. При цьому ринок залишається байдужим і немилосердним до соціально вразливих груп: непрацездатних, дітей, людей похилого віку та осіб з обмеженими можливостями.

Суспільство XIX століття, особливо у його першій половині, було свідком загострення протиріч ринку вільної конкуренції. Зростала кількість негативних явищ, а економічна сторона дедалі більше переважала над соціальним складником. Водночас, згідно з теорією циклічного розвитку, економічні і соціальні аспекти історичного прогресу змінюють одна одну у ролі головного пріоритету залежно від поточних потреб суспільства. Контроль над цим процесом суто адміністративними або політичними заходами видається неможливим. Реальних змін можна досягти лише через чітке визначення поточних історичних запитів і обдумані дії політичного керівництва, враховуючи систему зворотного зв'язку для перевірки правильності вибраного курсу.

Без своєчасної оптимізації суперечностей між тенденціями розвитку виникають переломні моменти, які можуть мати значні соціально-економічні наслідки. Односторонній акцент на економічному аспекті на шкоду соціальним потребам протягом XIX століття в умовах зростання організованості масового робітничого руху та демократизації суспільного життя створював загрозу для стабільності капіталістичного ладу. Збереження цієї сис-

теми стало можливим завдяки певним реформам. Зокрема, наприкінці століття канцлер Німеччини Отто фон Бісмарк провів заходи, спрямовані на посилення соціальних аспектів суспільного розвитку та заклав основи майбутньої держави загального добробуту.

Однак початок XX століття все ще характеризувався домінуванням економічної сфери над соціальною. Попит широких верств населення на державні гарантії соціального захисту залишався значною мірою без уваги. Такі реформи, як «Новий курс» Франкліна Рузвельта у США, модель соціал-демократичного управління ринковою економікою у Швеції, післявоєнні програми соціального захисту Бевериджа у Великій Британії та концепція соціально-ринкової економіки у Західній Німеччині наприкінці XX століття, стали основою нового підходу. Цей підхід забезпечив історичний компроміс між економічними та соціальними інтересами індустріального суспільства, що сприяло формуванню моделі держави загального добробуту або соціальної держави.

Розглянемо вплив механізмів державного регулювання системи соціального захисту населення на соціальну політику держави в різні періоди розвитку.

Взаємодія складних механізмів державного регулювання системи соціального захисту населення, яка включає соціальне забезпечення, соціальне страхування та соціальну допомогу (добродійність), як у державах загального добробуту, так і в умовах державного соціалізму, характеризувалася переважною роллю соціального забезпечення і соціального страхування. Що ж до державної добродійності її значення було другорядним.

У післявоєнний період розвинені країни поступово зміщували акцент у своїй соціальній політиці з благодійності на системне соціальне забезпечення та страхування. Пріоритети змінювалися від використання диференційованих підходів до принципу загальності та універсального охоплення. Хоча ці зміни супроводжувалися значними витратами ресурсів і збільшенням державних бюджетів, вони мали важливі соціальні наслідки. Було зменшено соціальну стратифікацію,

засновану на ознаках бідності та нужденності, і подолано ставлення до цих груп як до неповноцінних і зневажених. Натомість було закріплено принцип соціальної інтеграції, що базувався на визнанні права кожного громадянина на гідне життя. Як результат, це соціальне право сприяло стабільності й об'єднанню суспільства, хоч і вимагало значних суспільних витрат.

Економічне зростання, яке було досягнуто в повоєнні десятиліття в багатьох розвинених країнах, дало змогу державам гарантувати всім громадянам мінімальний рівень споживання. Це означало забезпечення такого споживчого набору (споживчого кошика), який би створював умови для нормального життя, а не лише покривав фізіологічний мінімум, необхідний для виживання. Більше того, у 1950–1960-х роках намітилися оптимістичні прогнози економічного розвитку, завдяки чому ключовим стало не тільки завдання підвищення рівня життя, але й покращення його якості. Це передбачало перехід до розумного споживання й досягнення оптимального балансу між обсягом і структурою споживання, щоб максимально врахувати потреби людини.

Водночас надмірна орієнтація на егалітарні цінності та соціальну справедливість у соціальних системах і радянської, і західної моделей до середини 1970-х років призвела до значних витрат у соціальній політиці. Розмір соціального бюджету держави сягнув межі, за якою податковий тягар для населення ставав дедалі більш обтяжливим. Зі зростанням ролі соціальних зобов'язань і податкової політики держави посилювався процес бюрократизації системи соціального захисту, що вимагало збільшення витрат на організацію діяльності державних служб у соціальній сфері.

Енергетична криза 1970-х років значно ускладнила економічну ситуацію в розвинених країнах, що призвело до періоду нестійкого економічного розвитку. У цей час спад в економіці супроводжувався зростанням інфляції. Як наслідок, економічні можливості для вирішення соціальних питань суттєво обмежилися. Це викликало кризу держави загального добробуту та її соціальної політики.

В умовах відсутності розвиненого ринкового сектору економіки та ринково-конкурентного механізму, який би забезпечував ефективне використання обмежених ресурсів на мікрорівні, почалося поступове скорочення екстенсивних чинників економічного зростання. Цей процес, що набрав обертів у 1980-х роках, включав і вичерпання паливно-енергетичних ресурсів, спричинивши економічний застій. Водночас усе більше загострилася проблема визначення соціально-економічних пріоритетів.

Історія наочно показує, що будь-які значущі соціально-економічні зміни вимагають значних витрат з боку держави та часто супроводжуються втратами для населення. Важливо, щоб тягар реформ розподілявся справедливо між усіма групами суспільства, приділяючи особливу увагу захисту найвразливіших верств. Однак криза планової економіки не знищила позитивного концептуального фундаменту радянської моделі соціальної системи, яка була спрямована на гуманістичний розвиток і орієнтована на людину. Подібним чином, навіть криза держави загального добробуту зберегла гуманістичний потенціал колишньої соціальної системи. Ідеї соціального розвитку підтверджують принципи, закріплені у Декларації Всесвітньої зустрічі на вищому рівні, яка наголошує, що в XXI столітті головним орієнтиром стане економіка, спрямована на людину та задоволення її потреб. Також важливим є підхід до соціального розвитку крізь призму поваги до людської гідності, прав людини, рівності та соціальної справедливості. У цьому контексті концепція, яка розглядає людину як головну мету, а не інструмент соціально-економічного прогресу, залишається актуальною. Ця ідея, що лежить в основі радянських моделей соціальної політики та держави загального добробуту, зберігає своє значення у майбутньому.

Характерною особливістю перехідного періоду до ринку в Україні стало протиріччя між збільшенням потреби у соціальному захисті й одночасним зменшенням можливостей для його здійснення. Тому важливо знайти оптимальне співвідношення розмірів коштів, спрямованих на розвиток виробни-

цтва («капіталізація коштів») і на вирішення соціальних проблем суспільства («соціалізація коштів»). Порушення цього балансу веде до неефективності і нестійкості всієї соціально-економічної системи, підриває віру в необхідність кардинальних ринкових реформ. Проблема системи соціального захисту населення в Україні ускладнюється й тим, що нам належить подолати чимало економічних незручностей і труднощів адаптації до ринку [11; 12].

В Україні, як і в інших колишніх соціалістичних країнах, перехід до ринку супроводжувався реформуванням, яке складалося із радянської моделі соціального забезпечення і становлення елементів нової моделі соціального захисту ринкового типу. Була зроблена ставка на приведення об'єму державних соціальних гарантій у відповідність з реальними фінансово-економічними можливостями країни. Стала зменшуватися патерналістська роль держави як головного гаранта соціального захисту членів суспільства і посилюватися значення соціальної системи самозабезпечення на основі використання механізму трудової мотивації та активізації ринку праці.

Концепція соціальної політики уряду України в перехідний період виходила передусім з необхідності створення економічних і правових умов, стимулюючих активну працездатну частину суспільства забезпечувати високопродуктивною та ефективною працею своє благополуччя і благополуччя всього суспільства.

У зв'язку з переходом до ринку у соціальній політиці намітилася тенденція звуження дії принципу загальності надання соціальних благ безоплатно, незалежно від рівня особистого доходу. Хоча в Україні ще зберігається державна система соціального забезпечення населення на основі принципу загальності у наданні низки соціально значущих благ (наприклад, освіти, культури і т. д.), а також у видачі допомоги на дітей, проте великий обсяг житлово-комунальних, соціально-побутових послуг, що раніше надавалися усьому населенню, поступово входить у сферу ринкових відносин, розширюється дія державного механізму регулювання системи соціаль-

ного захисту на основі принципу страхування (відшкодування та еквівалентності) або механізму соціальної допомоги (соціальної гарантії слабозахищених груп населення відповідно до принципу адресності). При цьому такий механізм державного регулювання, як соціальне забезпечення, продовжує займати передові позиції у світі [13; 14; 15; 16].

В Україні почала формуватися ринкова система соціального страхування населення від об'єктивно зумовлених ризиків, від безробіття, по старості, у разі втрати працездатності, хвороби, інвалідності, смерті годувальника і т. д. В умовах переходу до ринку відбувається заміна традиційної системи соціального забезпечення переважно страховими формами і прийняттям соціальним страхуванням традиційної для ринкової економіки структури. Вона охоплює такі напрями: пенсійне страхування; страхування від безробіття; медичне страхування; страхування від нещасних випадків на виробництві й професійних захворювань, а також сімейне страхування [17].

Типовою рисою реформування соціального забезпечення в Україні стає прискорений розвиток соціальних послуг, необхідних у змішаній економіці. Це послуги, здійснювані службою зайнятості населення, пов'язані з активною політикою на ринку праці, а також з формуванням практично відсутнього соціального обслуговування населення, яке реалізується територіальними соціальними службами. Діяльність цих служб має пристосовувати різні категорії громадян до життя в умовах ринку, коли замість гарантії соціальної допомоги з'являється гарантія надання можливості для самозабезпечення гідних умов життя [18, с. 9].

Відомо, що протягом багатьох років система традиційного соціального страхування в нашій країні будувалася за централізованим принципом. Діяв єдиний, майже недиференційований тариф відрахувань на соціальне страхування, кошти якого спрямовувалися на пенсійне забезпечення і частково на оплату допомоги з тимчасової непрацездатності. Практично соціальне страхування відіграло другорядну роль у соціальному забезпеченні

громадян, оскільки основним його джерелом були засоби державного бюджету. Така система не будувалася на принципі самофінансування і цим відрізнялася від практики соціального страхування більшості промислово розвинених країн з ринковою економікою [19; 20].

Серед позитивних зрушень цього періоду зазначимо запровадження у 1995 році програми житлових субсидій і виплату додаткової допомоги малозабезпеченим сім'ям з дітьми. 28 червня 1996 році була прийнята Конституція, яка проголосила Україну правовою та соціальною державою, закріпила соціальні права громадян, зокрема, право на соціальний захист.

У вересні 1997 році було ухвалено першу урядову програму в зазначеній сфері «Основні напрями соціальної політики в Україні на 1997–2000 роки». У першому її розділі було дано характеристику стану соціальної політики в 90-ті роки. У документі зазначалося: «Численні пільги, соціальні виплати та допомоги нерідко впроваджувалися без урахування матеріального становища різних категорій громадян та їх реальних можливостей забезпечити власний добробут. Як наслідок, у суспільстві зростає соціальне утриманство, що зменшує можливості для надання допомоги тим, хто її дійсно потребує. Зменшення надходжень до бюджету загострило проблему фінансування бюджетних установ освіти, здоров'я, науки, культури, погіршився соціальний захист найбільш вразливих верств населення: пенсіонерів, інвалідів, дітей, одиноких, безробітних і багатодітних сімей, знизився рівень соціально-трудових прав і гарантій громадян» [21].

Висновки. Отже, побудова економічно сильної, стабільної, соціально справедливої держави вимагає як політики вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, зняття соціальної напруги міжрегіонального характеру, так і політики випереджаючого формування середнього класу локального рівня, який став би запорукою ліквідації бідності у суспільстві та носієм нових стандартів економічної поведінки і способів задоволення своїх соціальних потреб.

Причини низького рівня соціального забезпечення населення країни полягають у такому:

- зниження активної позиції органів державної виконавчої влади всіх рівнів у вирішенні соціальних питань та збереженні соціальних надбань;
- відсутність чітких вмотивованих підходів щодо фінансування бюджетних галузей як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях;
- відсутність збалансованої та ефективної діяльності всіх секторів соціальної сфери незалежно від форм власності;
- інтенсивна децентралізація, що не супроводжується відповідним перерозподілом ресурсів між центром та регіонами.

Разом із чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним і місцевими рівнями центр тяжіння управління соціальною сферою повинен бути переміщений на місцевий рівень. Соціальна інфраструктура: освіта, охорона здоров'я, сфера культури і мистецтв, праці та соціального забезпечення, пенсійного забезпечення – усе це має перейти переважно до компетенції місцевого самоврядування та становити головний зміст його діяльності. Необхідно делегувати частину повноважень держави з організації соціальних послуг у громаді місцевому самоврядуванню, що сприятиме покращенню планування, дозволить ураховувати потреби і місцеві особливості. Розвиток системи соціальних послуг на рівні місцевої громади забезпечить:

- цільову спрямованість, поглиблення адресності, покращення якості життя людей;
- ефективність розподілу та використання ресурсів завдяки кращому реагуванню на потреби людей;
- чіткий взаємозв'язок між коштами, які сплачують платники податків, і рівнем послуг, які надаються у громаді за рахунок цих надходжень.

Натепер, як свідчить аналіз, діяльності органів місцевої влади з організації надання соціальних послуг у громаді бракує ефективності. Це зумовлено:

- незначними обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади;
- недосконалістю законодавства щодо прав органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій організовувати послуги у громаді, визначати їх нормативи і стандарти;
- надмірною залежністю місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема в питаннях планування послуг та організації мережі соціальних служб, формування і виконання місцевих бюджетів;
- відсутністю чіткого розподілу функцій у системі соціальних послуг між органами дер-

жавної влади, місцевого самоврядування та надавачами послуг.

Отже, розглядаючи механізми державного регулювання соціального захисту як складник соціальної політики можна вважати, що забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни та вдосконалення цих механізмів, формування нової структури територіального управління соціальним розвитком, більш чітке окреслення стратегічних орієнтирів та розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за забезпечення соціальних прав громадян та функціонування системи соціального захисту.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Папієв М. Соціальна політика та її вплив на доходи і рівень життя населення. *Україна: аспекти праці*. 2004. № 7. С. 3–9.
3. Основи соціальної політики : навчальний посібник / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. Київ : МАУП, 2002. 200 с.
4. Від соціального забезпечення до соціальної політики / за ред. Я.А. Жаліла. Київ : Сантанга, 2001. 124 с.
5. Шклярський Ю.О. Правові основи соціального захисту населення та конституційні гарантії його здійснення в Україні : навчальний посібник. Київ : Університет Україна, 2007. 236 с.
6. Основи соціальних знань : навчальний посібник / під заг. ред. Ю.О. Шклярського. Миколаїв : Видавництво КВІТ, 2008. 440 с.
7. Лопушняк Г.С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Харків : ХарРІ НАДУ Магістр, 2010. № 1. С. 75–84.
8. Ісаєнко Д.В. Соціальна безпека: вплив органів державної влади на розвиток житлового будівництва. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Харків : ХарРІ НАДУ Магістр, 2011. Вип. 1. С. 435–440.
9. Лопушняк Г.С. Інституційне забезпечення державної соціальної політики: теоретико-проблемні аспекти. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Харків : ХарРІ НАДУ Магістр, 2011. № 2. С. 31–38.
10. Кузьменко С.Г. Соціальний захист населення як складова соціального управління: системний підхід. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Харків : ХарРІ НАДУ Магістр, 2011. № 2 (40). С. 119–125.
11. Кір'ян Т. Насущні проблеми соціальної політики та шляхи їх вирішення. *Україна: аспекти праці*. 2006. № 6. С. 3–6.
12. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави. *Наукові записки НаУКМА*. Серія : «Політичні науки». Т. 21. Київ : Видавничий дім КМ Академія. 2003. С. 41–44.
13. Ільчук Л.І. Державне управління соціальною сферою : навчальний посібник. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2008. 125 с.

14. Рязанова Н. Допомога малозабезпеченим сім'ям. *Вісник податкової служби України*. 2004. № 22. С. 61–64.
15. Суховий Д.І. Основні етапи становлення та розвитку державних соціальних гарантій в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 49–51.
16. Яременко О.О. Соціальна політика: теоретико-методологічні основи дослідження процесів формування та ефективності реалізації : монографія. Київ : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України; УІСД ім. Олександра Яременка, 2006. 480 с.
17. Національна система загальнообов'язкового соціального страхування: сучасні проблеми та стратегії розвитку / Е.М. Лібанова, В.М. Новиков, О.В. Макарова та ін. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2006. 188 с.
18. Дімітрова М. Порівняльний аналіз законодавчої практики у сфері соціальних послуг. *Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах*. ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб в Україні». Київ, 2006. С. 9.
19. Руженський М.М. Система соціального захисту населення у транзитивному суспільстві : монографія. Київ : ПІКД СЗУ, 2005. 348 с.
20. Таркуцяк А.О. Страхування: питання і відповіді : навчальний посібник. Київ : Вид-во Європейського університету, 2002. 384 с.
21. Про заходи щодо реалізації у 1998–2000 роках Основних напрямів соціальної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.1998 р. № 422. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=422-98-%EF>.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
2. Papiiev, M. (2004). Sotsialna polityka ta yii vplyv na dokhody i riven zhyttia naseleennia [Social policy and its impact on income and living standards of the population]. *Ukraina: aspekty pratsi*, 7, 3–9 [in Ukrainian].
3. Osnovy sotsialnoi polityky (2002). [Fundamentals of social policy]: navchalnyi posibnyk / V.A. Skurativskiy, O.M. Palii, E.M. Libanova. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
4. Vid sotsialnoho zabezpechennia do sotsialnoi polityky (2001). [From social security to social policy] / za red. Ya.A. Zhalila. Kyiv : Santanha [in Ukrainian].
5. Shkliarskyi, Yu.O. (2007). Pravovi osnovy sotsialnoho zakhystu naseleennia ta konstytutsiini harantii yoho zdiisnennia v Ukraini [Legal foundations of social protection of the population and constitutional guarantees of its implementation in Ukraine]: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Universytet Ukraina [in Ukrainian].
6. Osnovy sotsialnykh znan (2008). [Basics of social knowledge]: navchalnyi posibnyk pid zah. red. Yu.O. Shkliarskoho. Mykolaiv: Vydavnytstvo KVVIT [in Ukrainian].
7. Lopushniak, H.S. (2010). Pryntsyipy formuvannia ta realizatsii derzhavnoi sotsialnoi polityky [Principles of formation and implementation of state social policy]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. Kharkiv: KharRI NADU Mahistr, № 1, S. 75–84 [in Ukrainian].
8. Isaienko, D.V. (2011). Sotsialna bezpeka: vplyv orhaniv derzhavnoi vlady na rozvytok zhytlovoho budivnytstva [Social security: the influence of state authorities on the development of housing construction]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. Kharkiv: KharRI NADU Mahistr, Vyp. 1. S. 435–440 [in Ukrainian].
9. Lopushniak, H.S. (2011). Instytutsiine zabezpechennia derzhavnoi sotsialnoi polityky: teoretyko-problemni aspekty [Institutional support of state social policy: theoretical and problematic aspects]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. Kharkiv: KharRI NADU Mahistr, № 2, S. 31–38 [in Ukrainian].
10. Kuzmenko, S.H. (2011). Sotsialnyi zakhyst naseleennia yak skladova sotsialnoho upravlinnia: systemnyi pidkhid [Social protection of the population as a component of social management: a systemic approach]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. Kharkiv: KharRI NADU Mahistr, № 2 (40). S. 119–125 [in Ukrainian].
11. Kirian, T. (2006). Nasushchni problemy sotsialnoi polityky ta shliakhy yikh vyrishennia [Urgent problems of social policy and ways to solve them]. *Ukraina: aspekty pratsi*, 6, 3–6 [in Ukrainian].
12. Moskalenko, V.V. (2003). Sutnist sotsialnoho zakhystu ta yoho mistse v politytsi sotsialnoi derzhavy [The essence of social protection and its place in the policy of the welfare state]. *Naukovi zapysky NaUKMA. Seriia: "Politychni nauky"*. T. 21. Kyiv: Vydavnychiy dim KM Akademia. S. 41–44 [in Ukrainian].

13. Ilchuk, L.I. (2008). Derzhavne upravlinnia sotsialnoi sferoi [State management of the social sphere]: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy [in Ukrainian].
14. Riazanova, N. (2004). Dopomoha malozabezpechenym simiam [Help for low-income families]. *Visnyk podatkovoï sluzhby Ukrainy*, 22, 61–64 [in Ukrainian].
15. Sukhovi, D.I. (2011). Osnovni etapy stanovlennia ta rozvytku derzhavnykh sotsialnykh harantii v Ukraini [The main stages of the formation and development of state social guarantees in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava*, 7, 49–51 [in Ukrainian].
16. Yaremenko, O.O. (2006). Sotsialna polityka: teoretyko-metodolohichni osnovy doslidzhennia protsesiv formuvannia ta efektyvnosti realizatsii [Social policy: theoretical and methodological foundations of research into the processes of formation and effectiveness of implementation]: monohrafiia. Kyiv: In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy; UISD im. Oleksandra Yaremenka [in Ukrainian].
17. Libanova, E.M. (2006). Natsionalna systema zahalnooboviazkovoho sotsialnoho strakhuvannia: suchasni problemy ta stratehii rozvytku [National system of compulsory social insurance: current problems and development strategies] / E.M. Libanova, V.M. Novykov, O.V. Makarova ta in. Kyiv: Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen NAN Ukrainy [in Ukrainian].
18. Dimitrova, M. (2006). Porivnialnyi analiz zakonodavchoi praktyky u sferi sotsialnykh posluh [Comparative analysis of legislative practice in the field of social services]. *Sotsialni posluhy: yak pobuduvaty ukrainsku model na yevropeiskyykh pidkhodakh*. TESIS «Posylennia rehionalnykh sotsialnykh sluzhb v Ukraini». Kyiv: Hruden [in Ukrainian].
19. Ruzhenskyi, M.M. (2005). Systema sotsialnoho zakhystu naselennia u tranzytyvnomu suspilstvi [The system of social protection of the population in a transitional society]: monohrafiia. Kyiv: IPKD SZU [in Ukrainian].
20. Tarkutsiak, A. O. (2002). Strakhuvannia: pytannia i vidpovidi [Insurance: questions and answers]: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Vyd-vo Yevropeiskoho universytetu [in Ukrainian].
21. Pro zakhody shchodo realizatsii u 1998–2000 rokakh Osnovnykh napriamiv sotsialnoi polityky [On measures to implement the Main Directions of Social Policy in 1998–2000]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 02.04.1998 r. № 422. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=422-98-%EF> [in Ukrainian].