



человеку, его жизни и здоровью, чести и достоинству, неприкосновенности и безопасности как к высшей социальной ценности. Предоставление этому принципу статуса общеобязательного правила через соответствующие нормы Конституции Украины является формой его юридического воплощения. Вместе с тем правовые нормы, регулирующие деятельность милиции, должны гармонично сочетаться с доминирующими общественными ценностями и концепцией современной правовой системы, а принцип гуманизма как основополагающий принцип деятельности милиции должен быть обязательным для всех, без исключения, ее сотрудников.

Необходимо также заметить, что, несмотря на наличие некоторых наработок по этой проблематике, дальнейшие исследования предмета принципа гуманизма, его ценностного наполнения, реализации, проявления в нормах права и правовых отношениях актуальны как никогда. Перспективу дальнейших исследований мы видим в раскрытии сущности понятия принципа гуманизма как руководящей идеи, основоположного направления деятельности милиции Украины, определяющего ее особенности и содержание.

#### Список использованной литературы:

1. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Большой энциклопедический словарь. – М., 1998. – С. 320.
4. Максимов С. И. Правовая реальность как предмет философского осмысления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12 / С. И. Максимов; Нац. юрид. академия Украины им. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 435 л.
5. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М.: Гнозис; Логос, 1994. – 328 с.
6. Соловьев Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права / Э. Ю. Соловьев. – М.: Наука, 1992. – 212 с.
7. Круглов А. Что такое гуманизм? / А. Круглов // Российское гуманистическое общество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.humanism.ru/what-is-humanism.htm>.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Лариса ШУМНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой трудового права и права социального обеспечения  
Черниговского государственного технологического университета

#### Summary

Commercialising and using of various legal forms of social protection aimed the increasingly larger role of population social support institute. A wide range of social security subjects, including social benefits field, make actual complex legal issues of social protection of the population of Ukraine.

In this article the author outlines the complex issues of legal regulation of social support, and adduce reasons for improving different legal forms of reforming this system based on international standards in the field of social security.

**Key words:** state policy, social protection, social security, social assistance, social benefits, targeting.

#### Аннотация

С переходом к рыночным отношениям, применением различных организационно-правовых форм социальной защиты возрастает роль института социальной поддержки населения. Широкий круг субъектов социального обеспечения, в том числе и в сфере социальных льгот, ставит на повестку дня сложные правовые вопросы социальной защищенности населения Украины.

В статье автором очерчены сложные вопросы правового регулирования социальной поддержки, приведены дополнительные аргументы усовершенствования различных организационно-правовых форм реформирования этой системы с учетом международных стандартов в сфере социального обеспечения.

**Ключевые слова:** государственная политика, социальная защита, социальное обеспечение, социальная поддержка, социальные льготы, адресность.

**Постановка проблемы.** Решительные и всеобъемлющие реформы, направленные на повышение конкурентоспособности экономики, формирование профессиональной и эффективной системы государственного управления, повышение благосостояния населения – единственный путь выхода Украины на высокий уровень развития. Одной из необходимых составляющих является реформа системы социальной поддержки.

**Целью статьи** является анализ системы правоотношений по социальной поддержке, определение оснований возникновения, изменения и прекращения данных отношений; определение круга субъектов и правового статуса такого рода отношений, а также пути реформирования источников финансирования по социальной поддержке населения.

**Изложение основного материала.** Конституция Украины [1] в ст. 46 провозглашает, что граждане имеют право на социальную защиту, включая право на обеспечение их в

случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом. Это право гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и других источников социального обеспечения; созданием сети государственных, коммунальных, частных учреждений для ухода за нетрудоспособными.

Социальная поддержка – это система мероприятий по материальному обеспечению за счет государственного и местного бюджетов и других источников финансирования граждан, которые не приобрели по разным причинам юридического права на пенсии и другие виды помощи, но нуждаются в ней и не могут самостоятельно выйти из затруднительного положения [2]. Она предоставляется в виде материаль-



ной помощи, социального обслуживания и разных льгот для наименее защищенных категорий населения в индивидуальном порядке после проверки наличия у них средств для существования. Вид, форма и размер социальной поддержки зависят от специфики каждого отдельного случая.

Цель государственной политики в сфере социальной поддержки населения является комплексной и включает: смягчение негативных последствий бедности, снижение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества; повышение эффективности социальной помощи и предоставление других форм помощи малообеспеченным семьям на основе принципа адресности; расширение рынка и повышение качества социальных услуг, которые предоставляются, в целях обеспечения свободы выбора для граждан, пользующихся бесплатными или субсидированными социальными услугами [3]. Для достижения этой цели изменения должны быть направлены на реализацию следующих задач: максимально эффективного социального обеспечения социально уязвимых семей, которые не в состоянии самостоятельно решить возникшие проблемы; повышение эффективности социального обслуживания населения, в том числе за счет активного привлечения негосударственных организаций; четкое разделение и, по необходимости, перераспределение полномочий между разными уровнями власти в сфере социальной поддержки населения; развитие конкурсного финансирования в социальной сфере с привлечением альтернативных источников финансирования разных видов социальной помощи.

Субъектами социальной поддержки могут быть не только государственные структуры, а, прежде всего, органы местного самоуправления, общественные организации и фонды. Принципом деятельности субъектов социальной поддержки является, во-первых, адресность их помощи и возможность ее предо-

ставления независимо от социального статуса объекта, во-вторых, – публичность деятельности как метод создания общественной мысли и воспитания человека [4].

Социальная поддержка может иметь разнообразнейшие виды: от предоставления кредита до организации общественных работ. Но при этом обязательно должны соблюдаться два требования: (1) конкретный и адресный характер помощи, (2) предоставление ее тем, кто может ею воспользоваться. Их нарушение в значительной мере обесценивает возможности поддержки. Так, в населенных пунктах с целью поддержки отдельных категорий населения в трудоустройстве ежегодно по решению местных органов власти бронируются рабочие места. Но воспользовался этой возможностью лишь небольшой процент работников. Причиной такой низкой эффективности этой меры, на наш взгляд, является то, что социальная поддержка назначалась определенным категориям людей, а не отдельным лицам по их инициативе.

Любое правовое явление проявляется и реализуется через его функции. Это методологическое положение в полной мере касается и социальной поддержки. В Толковом словаре украинского языка функция интерпретируется как (а) явление, которое зависит от другого, основного явления и является формой его проявления, осуществления; (б) задача, обязанности, связанные с деятельностью, должностью человека [5]. Вот почему в ходе исследования социальной поддержки нужно исходить из того, что «функция» – это категория системного порядка, предназначением которой является определение эталона деятельности системы, направлений достижения ее цели и образца ее работы. Благодаря тому, что системный порядок используется в разных областях знаний достаточно широко, можно говорить о его универсальности. Эффективность этого научного метода связана с относительно законченным процессом его формирования как целостной методологии, которая

предусматривает: во-первых, определение места и функций системного подхода в системе общенаучной методологии, круга задач, которые можно решить с его помощью; во-вторых, разработку понятийно-категориального аппарата, а именно рассмотрение его как системы взаимосвязанных между собой методов и средств познания, которые выполняют единую задачу; в-третьих, определение специфики и возможностей использования системного подхода в конкретных научных сферах [6].

Характеризуя функции социальной поддержки, необходимо учитывать такие моменты: а) они являются средствами реализации задач рассматриваемой организационно-правовой формы социального обеспечения; б) эти функции являются комплексными; в) их реализация требует определенного образа организации социальной поддержки; г) они имеют эволюционный характер, поскольку зависят от уровня развития государства и его задач.

В условиях становления рыночной экономики социальная поддержка выполняет несколько функций: а) экономическую – содействие повышению эффективности конкретных форм человеческой деятельности в системе общественного разделения труда; б) социально-ценностную – развитие социальных отношений на основе повышения роли ценностей взаимопомощи и доверия; в) психологическую – стимулирование к использованию личностями их психологических резервов; г) интегральную – создание условий для инициативной деятельности инновационного характера.

Социальная защита, помощь и поддержка как формы обеспечения социальной жизни людей имеют разное назначения и разное соотношение между собой в пределах единой системы. С развитием общества и выходом его из кризисного состояния меняется динамика развития этих трех форм социального обеспечения, более быстрыми темпами начинает возрастать социальная поддержка.



При оценке соотношения между социальной защитой, социальной помощью и социальной поддержкой в процессе реализации определенной социальной программы, на наш взгляд, нужно руководствоваться критерием оценки изменений благосостояния, предложенным В. Паретто. Он исходит из того, что социальные изменения улучшают благосостояние, если они, во-первых, никому не наносят вреда, во-вторых, какая-то часть людей, по их собственной оценке, имеет от них пользу [7]. Чтобы изменения благосостояния при реализации социальных программ отвечали указанному критерию, необходимо использование и социальной защиты, и социальной помощи, и социальной поддержки. В соответствии с их функциями социальная защита должна предупредить возможные потери для всех участников программы, а социальная помощь – помочь тем, кто может при ее осуществлении попасть в затруднительное положение. Социальная же поддержка становится источником инноваций, которые способны повысить благосостояние их инициаторов. Принимая во внимание все это, структура совокупных затрат на социальную защиту, социальную помощь и социальную поддержку в социальной программе любого уровня должна формироваться так, чтобы удовлетворять требованиям этого критерия.

Анализ форм обеспечения социальных прав человека свидетельствует о том, что, во-первых, существование этих форм обусловлено социальной структурой общества и особенностями его слоев, во-вторых, – каждая из этих форм выполняет определенные функции относительно реализации прав человека, в-третьих, – использование указанных форм при реализации социальных программ любого уровня является объективно необходимым, соотношение между ними определяется требованиями критерия роста благосостояния.

В последнее десятилетие в нашей стране значительно активизировалась законодательная деятель-

ность в сфере социальной защиты граждан. Среди ряда правовых актов отличается Закон Украины «О социальных услугах» [8] благодаря значительному потенциалу относительно положительных изменений в жизни каждого гражданина Украины, который в определенный период своей жизни не в состоянии справиться своими силами со сложными жизненными обстоятельствами и нуждается в посторонней помощи. Негосударственные организации воспринимают принятие этого Закона также как свидетельство признания государством общественной роли негосударственного сектора, ведь законом предусмотрено участие негосударственных заведений и организаций (общественных, религиозных, и т.п.) в конкурсах на предоставления социальных услуг за счет средств бюджетов разных уровней.

Целесообразно отметить перспективы развития сферы социальных услуг для уязвимых слоев населения в соответствии с указанным Законом: потенциальное развитие рынка услуг, определение гарантированного государством минимума услуг для каждой целевой группы, изменение принципа финансирования социальных услуг (учитывая количественный состав и потребности целевых групп, а не на количество мест в имеющихся заведениях), внедрение механизма контроля качества социальных услуг путем введения лицензирования заведений и лиц, которые их предоставляют, внедрение конкурсного механизма финансирования предприятий, которые предоставляют услугу, а также механизма выбора пользователем организации, услугам которой он будет отдавать предпочтение.

Сегодня не существует единого подхода к пониманию содержания правовой природы государственных льгот в Украине. Вместе с тем система их неоднородная. Нужно различать льготы, которые предоставляются гражданам при жизненных обстоятельствах, которые предопределяют необходимость особого внимания к человеку, то есть являются частью государственной системы

социального обеспечения, и льготы, которые связаны со служебным статусом лица или видом его трудовой деятельности. Поэтому всю систему государственных льгот поделим на социальные и профессионально-бытовые. Под социальными необходимо понимать такие льготы, которые связаны с жизнеобеспечением граждан и обусловлены снижением уровня их доходов ниже прожиточного минимума или потерей (снижением) трудоспособности. Эти льготы можно рассматривать как один из видов социального обеспечения. Правовым основанием предоставления гражданам социальных льгот является наступления социального риска при обстоятельствах, предусмотренных законодательством. Анализ международной практики и национального законодательства показал, что такими обстоятельствами является нетрудоспособность, потеря кормильца, болезнь, безработица, частичная безработица.

Чрезмерно развитая система социальных льгот в Украине (в количественном эквиваленте) и форм их выявления еще не характеризует надлежащую степень социальной защищенности населения. Сегодня возникла необходимость коренного усовершенствования этой системы. Недостатками современной государственной системы социальных льгот, на наш взгляд, являются:

1. Отсутствие системного нормативно-правового акта, который универсально устанавливал бы основания, перечень субъектов, виды и механизм предоставления социальных льгот.

2. Несовершенство механизма предоставления льгот, поскольку реально ими пользуются не все, кто имеет на них право (например, правом бесплатного проезда городским транспортом пользуются лишь пенсионеры, которые проживают в городе; вместо того сельские жители не пользуются такой льготой или же пользуются очень редко).

3. Отсутствие системы мониторинга доходов тех семей, для которых обеспечение является наиболее необходимым.



4. Отсутствие на предприятиях, которые предоставляют услуги, для оплаты которых введены льготы, и в местных органах исполнительной власти: (а) единой методики вычисления фактической стоимости отдельных видов льгот; (б) единой методики учета предоставленных льгот; (в) единой статистической отчетности относительно фактической стоимости льгот и состояния их финансирования.

Проблемами действующей системы социальной поддержки являются: низкий уровень охвата бедного населения социальной помощью; низкая адресность при предоставлении социальной поддержки (это касается прежде всего льгот).

**Выводы.** Существующая система льгот призвана частично компенсировать населению низкие заработки, неблагоприятные условия работы, а в некоторых случаях – служить дополнительным стимулом привлечения к разным видам деятельности или подчеркивать особые заслуги той или другой группы населения. Однако постоянный недостаток средств в Госбюжете и увеличение каждый год количества льготников на сегодня приобретает угрожающий масштаб.

Целью реформы является повышение социальной поддержки неимущих слоев населения при рациональном использовании бюджетных средств. Для достижения целей на период реформы видится необходимым поставить такие задачи, а именно:

– усилить адресный характер предоставления социальной поддержки путем: а) объединения всех видов социальной помощи в единую программу социальной защиты, которая будет действовать преимущественно на принципах адресности и с учетом доходов получателей помощи; б) интеграции программы льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг по программе жилищных субсидий; внесении законодательных изменений в правила предоставления субсидий; в) внедрения косвенных методов оценивания доходов граждан, которые претендуют на получение социальной поддержки; г) учета доходов при предоставлении всех видов льгот;

– повысить эффективность управленческих решений в системе социальной поддержки населения путем: а) создания единой базы всех видов социальной поддержки и единой информационной среды для компетентных государственных органов; б) создания единой сети социальных служб на базе Министерства социальной политики для комплексного предоставления населению социальных услуг; в) внедрения системы мониторинга и аудита программ социальной поддержки на постоянной основе; г) усовершенствования института социальной инспекции путем расширения функций социальных инспекторов с передачей им полномочий относительно мониторинга и оценивания уровня доходов получателей помощи.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України: прийнята на V сесії Верхов. Ради України 28.06.1996 р., №254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Прилипко С.М. Предмет права соціального забезпечення: дис... докт. юрид. наук: 12.00.05 / Національна академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 382 с.
3. Право соціального забезпечення в Україні: Підручник. – Х. / за заг. ред. С.М. Прилипко, О.М. Ярошенка: Вид-во «ФІНН», 2009. – 434 с.
4. Сень Г.П. Теоретичні аспекти соціальної підтримки як фактора подолання стресу // Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2007. – № 2(39). – С. 30-34.
5. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х.: Фоліо, 2002. – 540 с.
6. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория: моногр. / Л.Б. Тиунова. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1991. – 135 с.
7. Баумоль У. Экономическая теория и исследование операций. Пер. с англ. – М.: Прогрес, 1965. – 496 с.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р., №966-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №45. – Ст. 358.