

УДК 351.84:364

**С.Г. Кузьменко**кандидат юридичних наук, доцент  
Донецький юридичний інститут МВС України**АНАЛІЗ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ  
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

*У статті проведено аналіз складових механізму регулювання соціального захисту населення. Запропоновано заходи щодо вдосконалення правових, економічних та організаційних складових соціального захисту населення.*

**Ключові слова:** *нормативно-правова, економічна й організаційна складові соціального захисту населення, державне регулювання, управління системою соціального захисту.*

**I. Вступ**

Найважливішими елементами системи соціального захисту є її механізми, які пов'язують між собою суб'єкти й об'єкти захисту та за допомогою яких здійснюється сам процес соціального захисту. Соціальний механізм, до різновидів якого, безумовно, належать механізми соціального захисту, є системою соціальних явищ і процесів, що перебувають у певному взаємозв'язку і взаємозалежності соціальних систем, які забезпечують її функціонування.

Серед українських дослідників, які у своїх працях досліджували механізм регулювання соціального захисту населення, слід зазначити Т. Іващенко, Т. Кір'ян, Н. Лук'янову, О. Палій, Ю. Скулиш, В. Скуратівського та ін.

Так, на думку Н. Лук'янової, соціальний механізм визначається як "... сукупність економічних, організаційних і правових заходів, спрямованих на згладжування соціальної нерівності" [1, с. 151]. При цьому від вибору того або іншого соціального механізму, характеру взаємодії його елементів залежить ефективність функціонування соціальних систем, стійкість і життєздатність соціальної організації. У свою чергу, "формування й функціонування механізму реалізації та управління соціальними процесами визначається об'єктивними потребами й тенденціями суспільного розвитку. Саме потреби та тенденції зумовлюють структуру механізму, набір і використання його компонентів" [2, с. 231].

Вони покликані реалізовувати намічені захисні заходи й мають дуже різноманітний характер. Як і з приводу інших елементів системи соціального захисту, наукові та практичні уявлення про її механізми неоднозначні. Проблема полягає не стільки в загальному трактуванні механізмів соціального захисту, скільки в їх конкретному наборі, переліку, комплексі.

При загальному тлумаченні механізмів соціального захисту вчені, як правило, називають види, основні форми діяльності з її здійснення, щоправда, далеко не завжди при подібному перерахуванні підкреслюють, що йдеться саме про механізми, хоча зазвичай це очевидно [3–4].

Варто наголосити, що будь-який механізм соціального захисту містить у собі три названі складові, але їх показовість, питома вага в механізмі можуть бути різними. Наприклад, матеріальна допомога нужденним, на перший погляд, виглядає як суто економічна форма захисту, але вона передбачає й нормативне забезпечення, і організаційні зусилля, хоча економічна складова, безумовно, в цьому разі найбільш вагома. Якщо група громадян захищає свої політичні права шляхом пікетування з плакатом біля будівлі адміністративного органу влади, економічна складова малопомітна (хоча, поза сумнівом, є). У цьому випадку солідніше представлені нормативно-правова та організаційна складові механізму соціального захисту.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є аналіз складових механізму регулювання соціального захисту населення й розробка заходів щодо вдосконалення правових, економічних та організаційних складових соціального захисту населення.

**III. Результати**

Розглянемо три основних складові механізму соціального захисту населення. Почнемо з нормативно-правової. Кожна держава в процесі свого функціонування спирається на нормативно-правову базу – зведення законів, що регулюють суспільні відносини. Закони мають певну предметну спрямованість відповідно до різних сторін, сфер суспільного життя: трудове право, цивільне, сімейне, житлове тощо.

Галузь права, яка регулює соціальний захист, поки не набула однозначного визначення. Соціальне право – це комплексна

галузь права, яка є сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають з приводу практичної організації та здійснення соціального захисту населення з метою пом'якшення соціальної напруги в суспільстві. Як уже зазначалося, соціальне право пов'язане з багатьма галузями права: конституційним (державним), трудовим, цивільним, сімейним, адміністративним, кримінальним тощо [5].

Держава створює фінансову базу та організаційні структури для реалізації громадянами конституційного права на соціальний захист. Організаційно-правовими формами соціального захисту населення є: обов'язкове соціальне страхування; обов'язкове державне страхування; соціальне забезпечення за рахунок прямих асигнувань з державного бюджету; державна соціальна допомога. Ці форми відрізняються одна від одної за суб'єктами (колом осіб) яких забезпечують, джерелами фінансування, видами виплат, управлінськими структурами [5].

Більшість учених вищим рівнем законодавчого забезпечення соціального захисту вважають основний закон держави – Конституцію, але варто зазначити, що багато країн при ухваленні і конституції, і інших законодавчих актів орієнтуються на міжнародні норми права. Конституція визначає основи соціальної політики, зокрема, соціально-го захисту держави, перераховує найважливіші соціальні гарантії, забезпечення яких воно на себе бере. Так, Конституція України в ст. 3 проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю держави [6].

Не можна сказати, що лише одна стаття Конституції регламентує питання, пов'язані із соціальним захистом громадян. Статті 21, 23 визначають, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Стаття 46 гарантує громадянам право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом [6].

Натомість законодавство із соціальних питань містить значну кількість неузгоджених між собою норм щодо соціального захисту окремих категорій громадян: ветеранів війни й праці, жертв політичних репресій, чорнобильців, інвалідів та інших, а також норм окремих законів щодо сімей з дітьми, малозабезпечених сімей. Також чіткої узго-

дженості потребують численні законодавчі акти із законами, що регулюють соціальні стандарти та надання соціальних послуг [7, с. 76].

Друга складова механізму соціального захисту – економічна. Будь-яка захисна діяльність потребує матеріальних, фінансових витрат, економічного забезпечення. Роль економічної складової важко переоцінити, оскільки розміри соціального захисту обмежуються економічними можливостями суспільства виділяти для цього необхідні кошти. Проте економіка, що розвивається, створює основу для підвищення матеріального благополуччя населення за рахунок прибутків, отриманих безпосередньо за працю в громадському господарстві, що звужує сферу потреби в соціальному захисті.

Третій аспект проблеми полягає в тому, що ефективний, правильно організований соціальний захист, у свою чергу, полегшує процес реформування економіки. У принципі джерелами фінансування соціального захисту можуть бути держава, підприємства й населення, чиї частки та роль залежать від багатьох обставин: прийнятої в країні економічної моделі, принципів підходів до реалізації соціальної політики держави, рівня добробуту населення, національних особливостей, традицій тощо.

Л. Якушев, аналізуючи економічні основи соціального захисту населення, диференціює їх, по-перше, у світлі відносин суспільного відтворення, обґрунтувавши, що "між окремими видами забезпечення є принципові відмінності з погляду їх ролі в процесі суспільного відтворення й інтересів трудящих, підприємств і суспільства в цілому, які потребують різних підходів до вирішення проблем, що стосуються ступеня централізації коштів при здійсненні різних видів забезпечення" [8, с. 120]. По-друге, він виокремлює джерела формування коштів соціального захисту, якими "зазвичай слугують спеціальні внески трудящих і працедавців на ці цілі, а також державні кошти" [8, с. 123].

Практично є два види фінансових ресурсів суспільства, використовуваних у соціальних цілях: державні й муніципальні фінанси (державний бюджет, бюджети регіонів, місцеві бюджети, бюджети державних позабюджетних соціальних фондів), з одного боку, і недержавні фінансові ресурси (кредитні ресурси, залучення коштів фірм і домогосподарств, потенціал некомерційного сектора, різних фондів) – з іншого.

Державний бюджет, бюджети регіонів України й місцеві бюджети становлять консолідований бюджет України, регіональний і місцеві бюджети – консолідований бюджет регіону України. Фінансування захисних заходів забезпечують усі три рівні бюджету,

але особливо багато статей, пов'язаних із забезпеченням соціальної захищеності громадян, прописано в місцевих бюджетах: фінансування установ освіти, охорони здоров'я, культури і спорту; охорона суспільного порядку; житлово-комунальне господарство; транспортне обслуговування; протипожежна безпека; екологія на території муніципальних утворень; реалізація місцевих цільових програм.

Саме з місцевих бюджетів треба починати вдосконалення національної безпеки системи. Правильно обраний механізм формування доходів місцевих бюджетів сприяє збільшенню коштів для вирішення невідкладних завдань у соціальній сфері [9, с. 34].

Останніми роками фінансове забезпечення ухвалюваних у країні законів соціальної спрямованості покладається на регіональні бюджети. При цьому через відмінності в рівні економічного розвитку регіонів, фінансове забезпечення соціальних заходів сильно відрізняється за регіонами України.

Крім бюджетних коштів соціального захисту, є державні позабюджетні соціально-страхові фонди, які акумулюють приблизно половину фінансових ресурсів на соціальні потреби. Найбільшими позабюджетними фондами до недавнього часу були: Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Державний фонд зайнятості і Фонд обов'язкового медичного страхування. Їх мета – забезпечити реалізацію найважливіших соціальних гарантій: державного пенсійного забезпечення, забезпечення під час відпустки по вагітності і пологах, хвороби, інших форм непрацездатності, підтримка у сфері зайнятості, надання безкоштовної медичної допомоги. Кошти фондів формуються за рахунок страхових платежів підприємств (працедавців), обов'язкових страхових платежів, працюючих, а також надходжень з бюджету.

О. Боков вважає, що "... держава має спрямовувати зусилля на розвиток економіки як підґрунтя соціальних реформ" [10, с. 51].

Таким чином, в умовах сучасної України, коли ринкові механізми вже не в змозі подолати кризу, суттєво підвищується роль держави, яка має негайно запровадити такі захисні механізми [9, с. 36; 11, с. 18–19; 12, с. 20].

1. Механізм оптимізації монетарної політики.
2. Інвестування в розвиток виробництва.
3. Цінова політика (контроль за цінами).
4. Зміцнення гривні.
5. Боротьба з монополіями.
6. Податковий механізм.
7. Механізм індексації доходів населення.
8. Запровадження системи мінімальних стандартів надання соціальних послуг населенню або мінімальних соціальних стандартів, які (в грошовому еквіваленті) мають ви-

користуватись як основа розподілу міжбюджетних трансфертів.

Для нашої держави сьогодні першочергового значення набуває питання підвищення власного іміджу на міжнародному рівні. Задля цього, перш за все, необхідно поліпшити інвестиційний клімат, провести модернізацію виробничої сфери, забезпечити сприятливі умови для сталого економічного розвитку й зростання рівня життя населення.

Третя складова механізму соціального захисту – організаційна. Навіть за наявності досконалої нормативно-правової бази й багатих економічних ресурсів система соціального захисту не функціонуватиме, якщо не забезпечити її ефективну організацію. В цілому вона є комплексом дій з конкретного здійснення заходів щодо соціального захисту та містить управління, підтримку функціонування інфраструктури соціального захисту, кадрове, організаційне, інформаційне й інше забезпечення захисних заходів, їх безпосереднє здійснення.

Управління системою соціального захисту є організуючим началом і має найважливіше значення. На думку вчених, ефективна управлінська діяльність саме в системі соціального захисту населення спроможна вивести суспільство з аномії, що насувається, подолати соціально-економічну кризу [13]. Вона, з одного боку, підпорядкована загальним принципам логіки, завданням, функціям соціального управління, з іншого – має свої особливості, пов'язані зі специфікою самої системи соціального захисту, що відрізняє її від інших соціальних систем.

У цілому управління системою соціального захисту населення розумітимемо як організаційну дію на весь комплекс захисної діяльності від вироблення концептуальних положень до конкретних практичних заходів, спрямованих на згладжування соціальної нерівності в суспільстві. Управління соціальним захистом має безліч аспектів: суб'єктно-об'єктні відносини, цільові настанови, принципові підходи, структуру підпорядкування, ресурсне, методико-інструментальне забезпечення тощо.

Ми згодні з думкою вчених [13; 14], які вважають, що управління системою соціального захисту, передусім, передбачає визначення цілей її діяльності та стратегії розвитку, виходячи з оцінки потенційних можливостей і забезпеченості відповідними ресурсами. При цьому аналіз функцій і цілей управління системою соціального захисту здійснюється на основі одночасно двох підходів: виділення підцілей і завдань, вирішення яких визначає досягнення початкової мети, тобто "ієрархія" згори за принципом декомпозиції; аналіз ресурсного забезпечення системи соціального захисту населення, тобто формування структури "знизу".

Актуальною проблемою є структура управління системою соціального захисту, який сьогодні остаточно не сформований, хоча в джерелах часто можна побачити протилежні твердження із цього приводу. Це пов'язано з тим, що багато хто трактує соціальний захист вузько, вводячи до його структури лише спеціалізовані соціальні настанови. У цьому разі доречно говорити про державний, регіональний і муніципальний рівні управління й відповідну субпідрядність. Але якщо систему соціального захисту тлумачити широко, вводячи до її організаційного складу правоохоронні органи, установи культури, охорони здоров'я, освіти тощо, то говорити про єдиний управлінський комплекс не доводиться, хоча за кожним з названих напрямів також можна виокремити державні, регіональні, місцеві рівні управління.

Тут варто зазначити таку тенденцію: чим вищий рівень управління, тим більше відомчої роз'єднаності при вирішенні захисних завдань, а чим ближче до людини, тим більше комплексні соціальні проблеми доводиться вирішувати, більш комплексні механізми захисту застосовувати, а, отже, більш комплексно управляти різними соціальними сферами.

Так, на місцевому рівні постає необхідність організувати і грошові виплати слаботезахищеним верствам населення, і медичне обслуговування, і захист від стихійних лих, і юридичні консультації, і психологічну підтримку, і побутову допомогу, і торговельно-обслуговування, і забезпечення політичних прав, і багато чого іншого, залучаючи до вирішення цих питань не лише органи соціального забезпечення, а й торгівлю, охорону здоров'я, освіту, ЗМІ, правоохоронні установи, підпорядковані різним відомствам. Таким чином, завдання комплексного підходу до управління системою соціального захисту в широкому значенні слова "комплексний" ще не вирішені.

Найважливішим завданням організаційного забезпечення соціального захисту є створення відповідної інфраструктури й забезпечення її безперервного функціонування. Відштовхуючись від загального розуміння соціальної інфраструктури, можна сформулювати поняття інфраструктури соціального захисту як сукупності матеріально-речових й інституційних елементів, що забезпечують умови нормального проведення та раціональної організації діяльності із соціального захисту населення. До елементів інфраструктури соціального захисту необхідно відносити будівлі, споруди, техніку, транспорт, устаткування, інструменти, зв'язок, інформаційні потоки, спеціальні прийоми, технології тощо.

Фахівці підкреслюють, що соціальна інфраструктура не є механічним об'єднанням

установ і об'єктів матеріальної бази, що не можна одні інфраструктурні елементи замінити іншими: вони діють тільки в комплексі, взаємодіючи й доповнюючи один одного, що соціальну інфраструктуру не можна розглядати у відриві від настанов, ціннісних орієнтацій населення, окремих його груп [15]. Ці зауваження повною мірою характерні і для інфраструктури соціального захисту.

Відомості про прибутки, рівень, спосіб і якість життя, споживчі можливості, трудову зайнятість, стан здоров'я, екологію, злочинність, функціонування систем освіти, культури тощо потрібні для розробки й ухвалення раціональних управлінських рішень у сфері соціального захисту. Спрямованість захисних заходів на поліпшення життя людей зумовлює доцільність широкого використання як джерела інформації результатів статистичних і соціологічних досліджень. При цьому фахівці, як правило, наполягають на систематичному зборі, обробці й аналізі даних, тобто на інформаційному забезпеченні в режимі моніторингу.

Питання організації соціального захисту населення дуже різноманітні. Навіть якщо обмежитися перерахуванням укрупнених напрямів діяльності (а отже, необхідністю їх організації) муніципальних соціальних служб, перелік буде дуже великим: розробка місцевих соціальних програм і контроль за їх реалізацією; призначення й виплата пенсій, допомоги, доплат, стипендій муніципального рівня; реалізація законодавства з надання певним категоріям громадян пільг і переваг; соціальне обслуговування вдома престарілих, інвалідів; організація безкоштовного харчування незможним громадянам; організація спеціалізованих установ (притулків, нічліжок); організація роботи пансіонатів для ветеранів, престарілих, інвалідів, сиріт; реабілітація інвалідів, учасників воєнних дій; забезпечення зайнятості інвалідів; організація гуманітарної допомоги; координація добродійності та ін.

Кожен з названих видів діяльності потребує докладання серйозних організаційно-управлінських зусиль. А якщо цей список поповнити організаційною роботою, пов'язаною із соціальним захистом населення, за такими напрямками, як охорона здоров'я, захист від правопорушень, екологічна безпека, забезпечення політичних прав і свобод, боротьба з безробіттям, охорона праці, то він буде насправді безмежним. У цілому можна сказати, що питання організації соціального захисту дуже складні, вони потребують ретельного аналізу й комплексного підходу.

В умовах фінансової кризи пропонуються такі заходи щодо правових, економічних та організаційних умов соціального захисту населення:

- модернізація трудового законодавства й законодавства про зайнятість населення;

- формування системи моніторингу ситуації на ринку праці;
- забезпечення збалансованої професійної підготовки та попиту на робочу силу;
- підвищення територіальної мобільності робочої сили;
- стимулювання економічної активності населення;
- створення і підвищення якості робочих місць;
- матеріальне стимулювання праці;
- розвиток громадського суспільства, його демократичних інститутів;
- зміцнення політичної та соціальної стабільності в суспільстві.

#### IV. Висновки

Таким чином, розглянувши нормативно-правову, економічну і організаційну складові механізму соціального захисту, зазначимо, що вони нерозривно пов'язані, впливають одна з одної, а на практиці, як правило, неподільні. Політика у сфері добробуту й соціального захисту реалізується принаймні в трьох стратегіях: стимулювання, соціального забезпечення та соціальної адаптації. Перша стратегія спрямована на створення умов, за яких суспільні групи мали б можливість самостійно вирішувати власні проблеми й реалізовувати свої інтереси. Друга стратегія повинна забезпечувати соціальні гарантії членам суспільства та соціальний захист нужденним, знижуючи негативні наслідки економічної політики. Третя стратегія спрямована на створення умов для індивідуалізації добробуту, плюралізму життєвих укладів в обстановці, що швидко змінюється (передусім, економічній).

#### Список використаної літератури

1. Лук'янова Н. Соціальна робота в Україні: концептуальні засади і трансформація в сучасних умовах / Н. Лук'янова // Політичний менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 150–156.
2. Социальная политика: парадигмы и приоритеты : монография / [под общ. ред. В.И. Жукова]. – М. : Изд-во МГСУ "Союз", 2000. – 312 с.
3. Ревенко А. Бідні верстви населення в Україні (за даними обстеження сімейних бюджетів Держкомстатом України) / А. Ревенко // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 7. – С. 13–25.
4. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
5. Чомахашвили О. Соціальне право як самостійна галузь права [Електронний ресурс] / О. Чомахашвили. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1961>.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. / із змінами, внесеними згідно із Законом від 08.12.2004 р. № 2222-15 (2222-IV) // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 14.
7. Іващенко Т.О. Напрями удосконалення інституційного забезпечення функціонування механізму соціально-економічного захисту / Т.О. Іващенко // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 75–78.
8. Якушев Л.П. Социальная защита / Л.П. Якушев. – М. : Гос. академия упр. им. С. Орджоникидзе, 1998. – 156 с.
9. Скулиш Ю.В. Вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери в Україні / Ю.В. Скулиш // Економіка та держава. – 2011. – № 6. – С. 34–36.
10. Боков О. Інноваційно-інвестиційна модель розвитку економіки України як передумова підвищення рівня життя населення / О. Боков // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 5. – С. 45–51.
11. Кір'ян Т. Формування механізмів захисту населення від фінансово-економічної кризи / Т. Кір'ян, Ю. Куліков // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 14–20.
12. Папієв М. Соціальний захист населення в умовах фінансово-економічної кризи в Україні / М. Папієв // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 7–13.
13. Туленков М. Критеріальні засади оцінювання ефективності організаційної взаємодії в соціальному управлінні / М. Туленков // Політичний менеджмент. – 2010. – № 3. – С. 82–95.
14. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6. – С. 25–33.
15. Новіков В.М. Політика розвитку соціальної інфраструктури: підсумки та проблеми / В.М. Новіков // Демографія та соціальна політика. – 2006. – № 1. – С. 85–93.

Стаття надійшла до редакції 17 березня 2012 р.

#### Кузьменко С.Г. Анализ составляющих механизма регулирования социальной защиты населения

*В статье проведен анализ составляющих механизма регулирования социальной защиты населения. Предложены мероприятия по усовершенствованию правовых, экономических и организационных составляющих социальной защиты населения.*

**Ключевые слова:** *нормативно-правовая, экономическая и организационная составляющая социальной защиты населения, государственное регулирование, управление системой социальной защиты.*

**Kuzmenko S. Analysis of components of the regulatory mechanism of social protection of population**

*The article analyzes the components of the regulatory mechanism of social protection of population. Suggested measures for improving legal, economic and organizational components of social protection of population.*

**Key words:** *regulatory and legal, economic and organizational component of social protection of population, government regulation, system management of social protection.*