



## МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В УКРАИНЕ

Клавдия ДУБИЧ,

кандидат педагогических наук, доцент,  
докторант кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Summary

Based on the theoretical analysis results, it is ascertained in the article that the topic on techniques of public administration of social services in Ukraine is revealed fragmented and inadequate in the scientific literature. It is identified key problem areas in scientific researches conducted on the topic, such as omissions in the legal concepts and terms, confusions in the scientific literature in terms of its understanding and usage; a lack of scientific studies and classification on techniques of public administration of social services; shortage in basic scientific research in the area, in particular on the foreign experience and the native practices.

**Key words:** public administration, social services, techniques, research, Ukraine.

### Аннотация

В статье на базе результатов теоретического анализа устанавливается, что тема механизмов государственного управления социальными услугами в Украине раскрывается в научных работах фрагментарно и недостаточно. Определяются проблемные аспекты проведения научных исследований указанной темы, основными среди которых являются такие: упущения в правовых понятиях и терминах, путаница в их понимании и употреблении в научной литературе; отсутствие научного обоснования и классификации механизмов государственного управления социальными услугами; дефицит фундаментальных научных исследований в указанной сфере, в частности, зарубежного опыта и отечественной практики.

**Ключевые слова:** государственное управление, социальные услуги, механизмы, научные исследования, Украина.

**Постановка проблемы.** Еще в 2003 г. был принят Закон Украины «О социальных услугах» [7], однако в настоящее время все его положения реализовать невозможно. Это вызвано главным образом отсутствием надлежащего нормативно-правового обеспечения, а именно механизмов государственного управления такими услугами, которые находятся сейчас на стадии разработки, апробации или внедрения. Вследствие этого социальные услуги в Украине являются неэффективными и некачественными [8].

**Актуальность темы исследования.** Действующая система предоставления социальных услуг в Украине подменяется громоздкой системой льгот, социальных выплат, другими «рудиментами» советской модели (собес), которые являются экономически необоснованными, неэффективными и нерациональными. По своим параметрам система предоставления социальных услуг в Украине не отвечает соответствующим требованиям, нормам и стандартам Европейского Союза (далее – ЕС). Политика европейской интеграции Украины предполагает адаптацию и гармонизацию национальной нормативно-правовой базы с правовыми актами ЕС, в частности, и в рассматриваемой сфере. В этом контексте актуализируется анализ механизмов государственного управления социальными услугами в Украине.

**Цель статьи** состоит в определении степени научной разработанности механизмов государственного управления социальными услугами в Украине, а также проблемных полей в проведении научных исследований в этой сфере.

**Изложение основного материала.** Украина в соответствии со ст. 1 своей Конституции является социальным государством, что означает обеспечение государственных гарантий и поддержки социально уязвимых групп граждан страны. Социальные услуги являются формой социальной защиты населения, которые должны предоставляться в соответствии с Законом Украины «О социальных услугах» [7]. Впрочем, реализация на практике многих положений указанного закона блокируется, в частности, по причине отсутствия надлежащего нормативно-правового урегулирования государственно-управленческих механизмов предоставления социальных услуг, научно-методологической базы для их разработки. В этом контексте целесообразно осуществить анализ и обобщить результаты научных работ, в которых исследуются указанные механизмы.

Понятие «механизмы государственного управления социальными услугами» предлагаем понимать как совокупность способов, форм, методов, принципов и инструментов управления, с помощью которых государство регули-

рует процесс оказания помощи лицам, находящимся в сложных жизненных обстоятельствах, которые они не могут самостоятельно преодолеть, с целью решения их жизненных проблем. По нашему мнению, исследование уместно начать с анализа научной литературы, прежде всего диссертаций и монографий, в которых предшественники в той или иной степени исследовали механизмы государственного управления социальными услугами.

М.В. Кравченко рассматривает механизмы государственного управления и практические инструменты реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения, в частности, такие механизмы, как финансово-экономический, организационно-институциональный, нормативно-правовой, информационный, кадровое обеспечение [5]. В работе освещаются вопросы социального обслуживания и предоставления социальных услуг [5, с. 244–255], которые выделены в отдельный ее подраздел. Впрочем, изложенный в подразделе материал констатирует преимущественно положения правовых актов, которые регламентируют отношения предоставления социальных услуг и социального обслуживания в Украине. М.В. Кравченко четко определила недостатки системы социальных услуг, среди которых главными являются монополизация государством



предоставления таких услуг, недофинансирование системы, недостаточное урегулирование нормативно-правовой базы и пробелы в ней, нивелирование привлечением негосударственных субъектов предоставления социальных услуг (общественных, благотворительных и религиозных организаций, субъектов предпринимательства), отсутствие механизмов информирования населения о таких услугах, лицензирования и мониторинга за качеством их предоставления. Автор отмечает, что в Украине недостаточно изучены зарубежные модели предоставления социальных услуг и проанализированы возможности их внедрения в практику страны.

Попытка исследовать социально значимые услуги, такие как образование, здравоохранение, наука и информатизация, предпринята в докторской диссертации Е.И. Черныш [11]. В этой работе анализируются теоретико-методологические основы формирования механизмов государственного регулирования в сфере указанных услуг в трансформационной экономике Украины. Используемые термины («медицинские услуги», «образовательные услуги») не согласуются с определениями, поданными в ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах» [7], в которой установлены такие виды социальных услуг: социально-медицинские, социально-педагогические, информационные и другие. Предложенное автором понятие «социально значимая услуга», не нашедшее применения в научном лексиконе, можно считать дискуссионным и спорным, учитывая термин «социальные услуги», определение которого представлено в ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [7]. Возникают серьезные разногласия также относительно перечня получателей социальных услуг: предложенный автором вариант является намного шире, чем это определено в ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [7]. В экономике и науке государственного управления к категории дискуссионных можно отнести заключение автора, что «развитие сферы социально значимых услуг является сегодня определяющим фактором инвестиционного обеспечения всей экономики». Неясной остается также сущность предложенного автором «методологического

совершенствования информационного государственного управления социальными значимыми услугами».

В контексте проводимого исследования внимание привлекает докторская диссертация И.В. Рудкевич «Государственное регулирование системы социальной защиты населения Украины» [9]. Один из разделов этой работы посвящен системе социальных услуг в Украине. Автор рассматривает повышение эффективности предоставления социальных услуг как направление оптимизации системы социальной защиты населения, которое нужно реализовать в контексте социальной политики в Украине. Для улучшения функционирования системы социальных услуг в Украине И.В. Рудкевич предлагает разрабатывать механизмы государственного регулирования системы социальных услуг на основе децентрализации государственного управления, устранять дублирование функций и полномочий органов публичной власти, повышать эффективность использования средств, выделенных бюджетами на предоставление социальных услуг, вносить изменения в правовую, управленческую, информационную подсистемы. Однако вышеперечисленные аспекты дублируют стратегические направления реформирования системы социальных услуг, которые определены в Концепции реформирования системы социальных услуг, утвержденной Кабинетом Министров Украины в 2007 г.

Вопросы поиска и теоретического обоснования путей совершенствования механизмов повышения качества социальных услуг на местном уровне в Украине исследовались в кандидатской диссертации Я.С. Белевцовой [2]. Автор подчеркивает, что предпосылкой качества и эффективности предоставления социальных услуг является создание рынка таких услуг и обеспечение государством условий конкуренции между субъектами, предоставляющими социальные услуги. Именно эти аспекты являются сегодня серьезными упущениями в функционировании системы предоставления социальных услуг в Украине.

Позитивным моментом исследования в диссертации следует считать предложенный Я.С. Белевцовой механизм повышения качества социальных услуг в Украине, в частности,

внедрение на уровне местных органов власти стандартов ISO 9001:2001, которые описывают требования к системе управления качеством таких услуг. По мнению автора, ожидаемым результатом внедрения указанного механизма станет повышение качества социальных услуг, эффективности государственного управления такими услугами, результативности деятельности субъектов, предоставляющих социальные услуги, и так далее. Понятие «социальные услуги» Я.С. Белевцова определяет как механизм государственного управления социальными услугами, в частности, в контексте нормативно-правового обеспечения, проведения тендеров, заключения соглашений о предоставлении социальных услуг (социальный заказ таких услуг) и формирования соответствующего рынка.

Диссертацию Е.Ю. Шапран «Оценка результативности профессиональной деятельности государственных служащих Украины в сфере предоставления социальных услуг» [12] также следует отнести к исследованиям, в которых сквозь призму государственно-управленческой науки рассматриваются механизмы предоставления социальных услуг. Автор уточнила место социальных услуг в классификации публичных услуг, выделив их в класс административных социальных услуг, класс социальных услуг и самостоятельный вид государственных услуг. На базе результатов проведенного исследования Е.Ю. Шапран разработала модель оценки эффективности деятельности государственного аппарата, органов исполнительной власти и госслужащих Украины, которая учитывает особенности профессиональной деятельности в сфере предоставления социальных услуг.

В кандидатской диссертации К.Э. Гафаровой «Глобальная трансформация системы социальных услуг» [3] предпринята попытка исследовать экономическую природу социальных услуг, раскрыть организационно-экономический механизм глобальной трансформации национальных систем социальных услуг на уровне государственного, общественного и корпоративного секторов, определить направления и инструменты формирования в Украине системы социальных услуг, адекватных европейским стандартам. Автор пред-



лагает понимать «социальные услуги» как специфическую общественную потребительскую стоимость, которая удовлетворяет человеческие потребности социального характера через полезный эффект нематериальной формы. К.Э. Гафарова считает, что в условиях глобализации роль корпоративного и общественного секторов на рынке социальных услуг должна повышаться, а обязательства государства по предоставлению таких услуг – уменьшаться. Ученый подчеркивает, что предпосылками успешного развития системы социальных услуг в Украине по европейскому образцу являются системное и синхронизированное реформирование экономической и социальной сфер, развитие социальной инфраструктуры, диверсификация источников финансирования предоставления социальных услуг с определением механизмов по их реализации [3, с. 11–12].

О.А. Стефанова в кандидатской диссертации исследовала механизмы государственного управления в сфере предоставления социальных услуг лицам пожилого возраста [10]. Она предложила и теоретически обосновала концепцию развития системы предоставления социальных услуг лицам пожилого возраста. Хотя разработка и внедрение отдельных концепций для каждой группы лиц, которым могут предоставляться социальные услуги, являются, конечно же, нецелесообразными. Достаточно спорным представляется также изложенный автором тезис, что «защита пожилых людей является одной из главных задач государственной политики». Истолкование ученым понятия «государственное управление в сфере предоставления социальных услуг лицам пожилого возраста» является скорее перечнем механизмов предоставления таких услуг, в частности нормативно-правовых и финансового обеспечения, нежели его дефиницией.

Вместе с тем О.А. Стефанова удачно и точно выделила проблемы предоставления социальных услуг в Украине, а именно: отсутствие стандартов социальных услуг, системы контроля качества таких услуг, централизацию в предоставлении социальных услуг, несогласованность законов и подзаконных актов, нерациональную систему финансирования социальных услуг,

отсутствие мониторинга потребностей в таких услугах и планирования их предоставления, неэффективное взаимодействие между представителями общественных секторов по предоставлению таких услуг. Автор также акцентирует на необходимости развития механизма социального заказа.

Ю.В. Горемыкина в кандидатской диссертации исследовала теоретические аспекты социальных услуг и предложила практический подход к оценке этих услуг в системе таких качественных показателей, как своевременность получения услуги, профессиональный уровень предоставления услуги, степень удовлетворения потребностей получателя такой услуги [4]. Неотъемлемыми критериями в системе оценивания социальных услуг являются категории «качество» и «эффективность». Эффективность государственных расходов на предоставление социальных услуг оценивают эксперты в данной сфере, что позволяет рационально использовать выделенные средства. Ю.В. Горемыкина отмечает, что в Украине, в отличие от практики предоставления социальных услуг в странах ЕС, не функционирует система мониторинга и оценивания таких услуг. Вполне обоснованной представляется также ее позиция относительно того, что внедрению системы оценки социальных услуг должны предшествовать разработка и внедрение государственных стандартов социальных услуг, которые устанавливают минимальный уровень предоставления определенной и гарантированной государством услуги. Резонным является утверждение автора относительно неудовлетворительного состояния разработки и реализации еще одного механизма государственного управления социальными услугами в Украине, находящегося на стадии формирования в Украине, – информационного обеспечения предоставления таких услуг [4, с. 2, 3, 7, 14]. Критически анализируя положение диссертационной работы Ю.В. Горемыкиной в части понимания автором сущности термина «система предоставления социальных услуг» [4, с. 14], отметим, что закрепленное законодательством право на получение социальных услуг соответствующие категории граждан могут реализовать не только в сети специализированных учреждений, предо-

ставляющих социальные услуги. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [7] социальные услуги могут предоставляться предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности и хозяйствования, а также физическими лицами, предпринимателями, которые отвечают критериям деятельности субъектов, предоставляющих социальные услуги.

Объектом исследования в кандидатской диссертации О.Г. Афеенкиной «Иновационные подходы в реализации социальной защиты населения на региональном уровне» [1] является государственное управление социальной защитой населения. Вместе с тем в одном из подразделов диссертации проанализирован зарубежный опыт предоставления социальных услуг. Отмечается, что финансирование предоставления таких услуг во многих зарубежных странах осуществляется преимущественно за счет взносов застрахованных наемных работников, работодателей и государственного бюджета. Ученый осуществила анализ англосаксонской, шведской и других моделей предоставления социальных услуг.

В одном из подразделов диссертации О.Г. Афеенкина исследует понятие «качество предоставления услуг социальной защиты населения». На примере двух районов Донецкой области были исследованы уровень бедности и уровень удовлетворенности различными аспектами социальных услуг среди жителей (занятость, доходы, условия жизни, социальное обеспечение, качество и доступность коммунальных услуг). То есть ученый некорректно понимает сущность понятия «социальные услуги», ассоциируя такие услуги с «услугами социальной защиты населения», доходами домохозяйств, коммунальными услугами и тому подобным. В контексте изложенного ошибочным считаем также понимание автором параметров качества предоставления социальных услуг. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [7] качество социальных услуг определяется как совокупность показателей, используемых для оценки деятельности субъектов, предоставляющих социальные услуги, которые базируются на положительной



результативности социальных услуг относительно ее получателей и степени удовлетворения их потребности в этих услугах.

В монографии О.М. Петрое исследуется социальный диалог как институт и механизм государственного управления [6]. Автор делает вывод, что инфраструктуру социального диалога в Украине необходимо развивать путем создания сети соответствующих центров развития, освещения, популяризации и распространения диалоговой культуры в разных слоях украинского общества, укрепления ценностей социального диалога в системе общественных отношений [6, с. 267].

Однако теоретико-методологическая база и практика участия общественных организаций в процессе предоставления социальных услуг в Украине остаются пока недостаточно разработанными, необоснованными в опубликованной научной литературе.

**Выводы.** Таким образом, несмотря на наличие повышенного интереса украинских исследователей к изучению тематики социальной защиты населения, механизмы государственного управления социальными услугами в Украине анализируются в научной литературе фрагментарно. В науке государственного управления пока что отсутствует целостное и комплексное научное исследование, в котором проводился бы анализ и систематизация механизмов государственного управления социальными услугами, соответствующего зарубежного опыта и отечественной практики.

Определены проблемные аспекты в научных исследованиях системы предоставления социальных услуг в Украине, ключевыми среди которых являются такие: нечеткость формулировки, несогласованность соответствующих правовых понятий и терминов, искажение и путаница в понимании их сущности; отсутствие в отечественной науке классификации механизмов государственного управления социальными услугами, надлежащего их теоретико-методологического обоснования; дефицит фундаментальных научных исследований о современном состоянии, проблемах реформирования системы социальных услуг, зарубежном опыте предоставления таких услуг, а также о возможности внедрения приемлемых

механизмов в государственно-управленческую практику в Украине.

#### Список использованной литературы:

1. Афенкіна О.Г. Інноваційні підходи в реалізації соціального захисту населення на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.Г. Афенкіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 20 с.

2. Белевцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Я.С. Белевцова ; Харківський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2011. – 20 с.

3. Гафарова К.Е. Глобальна трансформація системи соціальних послуг : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.02 / К.Е. Гафарова ; Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – К., 2011. – 20 с.

4. Горемікіна Ю.В. Оцінювання соціальних послуг: теорія і практика : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.07 / Ю.В. Горемікіна ; Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2012. – 20 с.

5. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : [монографія] / М.В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.

6. Петрое О.М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : [монографія] / О.М. Петрое. – К. : НАДУ, 2012. – 304 с.

7. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV (зі змінами й доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 52. – Ст. 1435.

8. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – С. 71. – Ст. 2482.

9. Рудкевич І.В. Державне регулювання системи соціального захисту населення України : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 /

І.В. Рудкевич ; Чорноморський держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 36 с.

10. Стефанова О.А. Механізми державного управління у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.А. Стефанова ; Івано-Франківський нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2012. – 19 с.

11. Черниш О.І. Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.І. Черниш ; Донецький держ. ун-т упр. – Донецьк, 2006. – 39 с.

12. Шапран О.Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / О.А. Шапран ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2012. – 245 с.