



ИНСТИТУТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Клавдия ДУБИЧ,

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

Summary

In the article the theoretical study of the institutions of the system of social services. The analysis of the scientific and legal literature on the study of the functional responsibilities of institutions, forms of governance and subordination. Covers the basics of management and subordination institutions, public and private sectors and their particular funding. It is characterized types and categories of recipients of social services in relation to each institution. It focused on the fact that the structure of the institutions of the system of social services in Ukraine, there are very complex, confusing, cumbersome to nadmernoy hierarchy and the central state administration. Institutes system of social services for its signs of belonging to the public sector can be discerned (specific to the system) as a public and private, and for the territorial basis of their functioning – national and regional.

Key words: system of social services, public institutions, non-governmental institutions, quality of services, standardization, national levels, regional level, recipients of social services.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование институтов системы предоставления социальных услуг в Украине. Осуществлен анализ научной и юридической литературы по исследованию функциональных обязанностей институтов, формы их управления и подчинения. Раскрываются основы управления и подчинения институтов государственного и негосударственного секторов и их особенности финансирования. Охарактеризованы виды и категории получателей социальных услуг относительно каждого института. Акцентировано внимание на том, что структура институтов системы предоставления социальных услуг в Украине есть очень сложной, запутанной, громоздкой с надмерной иерархией и центральным государственным управлением. Институты системы предоставления социальных услуг за своими признаками принадлежности к общественным секторам можно различить (с учетом специфики этой системы) как государственные и негосударственные, а за территориальными признаками их функционирования – общегосударственные и региональные.

Ключевые слова: система предоставления социальных услуг, государственные институты, негосударственные институты, качество услуг, стандартизация, общегосударственный уровень, региональный уровень, получатели социальных услуг.

Постановка проблемы. На современном этапе реформирования системы предоставления социальных услуг огромное значение имеют институты, которые обеспечивают ее функционирование на общегосударственном и региональном уровнях. Несмотря на проведенные изменения в украинской системе социальной защиты населения, в том числе и структуре предоставления социальных услуг, она есть очень громоздкой и запутанной, что, в свою очередь, значительно усложняет ее функционирование и государственное управление ею.

Сложность указанной системы есть в том, что субъектами, которые ответственные за разработку и реализацию государственной политики в сфере предоставления услуг, есть много органов государственной власти, ведомств, учреждений, служб и др. Поиск эффективных институтов и форм государственного управления в системе предоставления социальных услуг и актуализирует тематику исследования в статье.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время ис-

следования в системе предоставления социальных услуг проводились относительно их качества, адресности, доступности, а относительно институтов и государственных механизмов управления ею – нет, а это, в свою очередь, усложняет процесс реформирования.

Состояние исследования. Научный анализ деятельности институтов, которые обеспечивают функционирование системы социальной защиты Украины, в том числе системы предоставления социальных услуг, осуществлялся многими отечественными учеными. Среди них следует назвать И.В. Аристову, О.Г. Аfenкина, Н.Б. Болотину, И.Ф. Гнибиденко, Г.В. Дмитренко, М.В. Кравченко, К.С. Мищенко, И.В. Рудкевич, Б.И. Сташкива, И.С. Ярошенко, А.А. Халецкую и др., работы которых служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование деятельности институтов системы предоставления социальных услуг на общегосударственном и региональном уровнях. Новизна работы заключается в том, что в ней сделана

попытка исследовать основные институты государственного управления системой предоставления социальных услуг, которые имеют большое влияние на их эффективность.

Изложение основного материала исследования. Анализ функционирования институтов управления системой социальных услуг в Украине показал, что субъектами, которые ответственны за разработку и реализацию социальной политики этой системой, есть много органов государственной власти, ведомств, учреждений, социальных служб и др.

Государственное управление системой предоставления социальных услуг обеспечивается всеми ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. Государственные институты (органы государственной власти) наделены властью и функционируют согласно Конституции Украины, законодательных и других правовых актов, исполняя социальную функцию государства, регламентируют взаимоотношения в системе предоставления социальных услуг между государственными и негосударственными институтами



и получателями таких услуг. И здесь можно констатировать, что решающая роль в управлении системой социальных услуг в Украине принадлежит государству.

Основными институтами системы предоставления социальных услуг на общегосударственном уровне есть:

– Президент Украины, который есть гарантом прав и свобод граждан, в частности ст. 37 Конституции Украины [1], права на социальную защиту, в том числе и предоставления социальных услуг. Президент совершает полномочия, определенные ст. 106 Конституции Украины, выдает указы и распоряжения, которые есть обязательными для исполнения на всей территории государства[1].

– Верховный Совет Украины есть органом законодательной власти, который инициирует и принимает законодательные акты. Другими словами, обеспечивает законодательную базу для предоставления социальных услуг путем принятия законов. В системе Верховного Совета действуют комитеты, к полномочиям которых отнесена разработка законодательных актов, которые регламентируют предоставление социальных услуг. Среди них: Комитет с вопросов социальной политики, занятости и пенсионного обеспечения, Комитет по делам ветеранов, участников боевых действий, участников антитеррористической операции и людей с инвалидностью, Комитет с вопросов бюджета и др.

Обеспечивают функционирование системы предоставления социальных услуг Кабинет Министров Украины, Министерство социальной политики и другие министерства и центральные органы исполнительной власти.

– Кабинет Министров Украины (КМУ), соответственно ст. 1 Закона «Про Кабинет Министров Украины», есть высшим органом в системе органов исполнительной власти, совершает исполнительную власть непосредственно и через министерства и центральные органы власти, направляет, координирует и контролирует деятельность этих органов. К основным заданиям КМУ в системе предоставления социальных услуг относятся: обеспечение прав и свобод граждан; обеспечение бюджетной, финансовой и налоговой политики у сферах социаль-

ной защиты; разработка и выполнение общегосударственных программ экономического социального развития и других государственных целевых программ и т.п.

– Министерство социальной политики есть главным органом в системе центральных органов исполнительной власти с формирования обеспечения реализации государственной политики у многих сферах, которые в той или иной степени связаны с системой предоставления социальных услуг, а именно в системе социальной защиты и социального обслуживания, занятости населения, волонтерской деятельности и др.

В соответствии с Указом Президента [9] ключевыми заданиями Министерства социальной политики есть:

- формирование и реализация государственной политики в системе предоставления социальных услуг семьям, детям, людям пожилого возраста, инвалидам, бездомным гражданам, детям-сиротам и другим социально незащищенным категориям населения; обеспечение социальных стандартов, государственных социальных гарантий для населения; координация разработки проектов государственных программ из социальной политики; предоставление адресной социальной помощи незащищенным категориям населения и др.;

- совершает нормативно-правовое регулирование у сферах: занятости населения; общегосударственного социального страхования, предоставления адресных социальных услуг и помощи; социальной защиты ветеранов, детей, семей, инвалидов, людей пожилого возраста и других социально незащищенных категорий населения;

- определяет необходимость регионов в создании учреждений социального обслуживания, социальной, трудовой и профессиональной реабилитации инвалидов, социальных служб, которые предоставляют социальные услуги разным категориям населения, координирует и контролирует их деятельность;

- совершает организационно-методическое руководство структурными подразделениями местных государственных организаций по вопросам труда и социальной защиты населения;

- распределяет средства, заложенные в Государственном бюджете Украины для социальной защиты и др.

– Министерство экономического развития и торговли Украины, как институт государственного сектора в системе предоставления социальных услуг, имеет очень большое значение, потому что оно[5] – главный орган в системе центральных органов власти, которые обеспечивают формирование и реализацию: государственной политики экономического и социального развития; государственной политики по вопросам регулирования, лицензирования, стандартизации и управления качеством; государственной политики в сфере сотрудничества с международными финансовыми организациями и по вопросам международной технической помощи и т.п.

Можно констатировать, что министерство экономического развития есть основной в центральной исполнительной власти по реализации целого ряда механизмов и инструментов государственного управления системой предоставления социальных услуг, в частности лицензирования субъектов, которые предоставляют социальные услуги, их сертификации, определении качества социальных услуг, защиты прав потребителей и др.

Кроме этого, в его компетенции совершать: государственный присмотр за рынком социальных услуг; мониторинг цен, тарифов и государственные закупки на социальные услуги; предложения о стабилизации ценовой политики.

К другим министерствам, деятельность которых в той или иной степени связана с предоставлением социальных услуг в Украине, следует отнести:

– Министерство охраны здоровья – консультации относительно предупреждения, лечения и профилактики заболеваний и предоставление социально-медицинских услуг;

– Министерство молодежи и спорта Украины – спортивно-оздоровительная работа, организация досуга, социально-культурные услуги;

– Министерство образования и науки Украины – предоставление социально-педагогических, образовательных и др. услуг.

Предоставление социальных услуг не относится к основной деятельности вышеперечисленных министерств, но подчиненные им учреждения, совершая положенные на них функции, могут их предоставлять. К таким учреж-



дениям можно отнести: дома ребенка, центры медико-социальной реабилитации, психологические службы, общеобразовательные школы-интернаты и др. [2, с. 312].

К другим центральным органам исполнительной власти следует отнести:

– Государственную службу занятости населения, деятельность которой направляется и координируется Министерством социальной политики Украины. Она выполняет задания и функции в сфере занятости населения, социальной защиты безработных, а также функции дирекции Фонда всеобщего государственного социального страхования на случай безработицы. [3]. Иными словами, Государственная служба занятости предоставляет социальные услуги по поиску работы, переквалификации, профориентации безработных и др.

Министерством социальной политики координируется и контролируется деятельность Фонда социальной защиты инвалидов и Государственной службы по вопросам инвалидов и ветеранов Украины.

– Фонд социальной защиты инвалидов есть государственным учреждением, основными заданиями которого есть: реализация в границах своей компетенции мероприятий относительно обеспечения занятости и трудоустройства инвалидов; выполнение программ по поводу социальной защиты инвалидов. Также Фонд занимается обеспечением инвалидов техническими и реабилитационными средствами (протезами, слуховыми аппаратами, колясками, автомобилями и др.), санаторно-курортным лечением, информационно-консультационными услугами и др.

– Государственная служба по вопросам инвалидов и ветеранов Украины есть центральным органом исполнительной власти, деятельность которого формируется и координируется Кабинетом Министров Украины. К основным заданиям службы в системе предоставления услуг следует отнести внесение предложений относительно социальной защиты инвалидов и ветеранов, военнослужащих, уволенных в запас или в отставку, жертв нацистских преследований, детей войны и др. [8].

Относительно ст. 20 Закона Украины «Про соціальні послуги» [10]

лица, виновные в нарушении законодательства о социальных услугах, несут гражданско-правовую, административную или криминальную ответственность согласно законов Украины. Институтами, которые обеспечивают реализацию этого механизма государственного управления социальными услугами на общегосударственном уровне, есть органы судебной власти – Конституционный Суд и суды общей юрисдикции.

Конституционный Суд Украины совершает контроль и официальное трактование законодательства в Украине. Суд принимает решения и делает выводы относительно соответствия Конституции Украины [1] законов и других правовых актов Верховного Совета Украины, Президента и Кабинета Министров Украины.

К судам общей юрисдикции, которые совершают правосудие в системе предоставления услуг, относятся: Верховный суд, высшие специализированные суды, апелляционные суды. Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские, криминальные, хозяйственные и административные дела, в частности которые относятся к системе предоставления социальных услуг.

На региональном уровне функционирование системы предоставления социальных услуг обеспечивается рядом институтов, к которым следует отнести: местные государственные администрации, исполнительные органы местного самоуправления. В ст. 23 Закона Украины «Про місцеві державні адміністрації» [8] определены полномочия местных государственных администраций в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения, в частности относительно: реализации государственной политики в сфере социального обеспечения и социальной защиты, назначения неимущим гражданам адресной социальной помощи и услуг; создания сети учреждений социальной защиты разных категорий граждан; обеспечения трудоустройства; разработки комплексных программ региональной социальной защиты; содействия негосударственным междоусловным организациям, благотворительным фондам в сфере социальной защиты граждан, в том числе и предоставления социальных услуг; создания интернатов, пансионатов

и других учреждений для разных категорий населения и др.

Соответственно ст. 13 Закона Украины «Про соціальні послуги» [10] местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления путем сбора и анализа информации об состоянии и жизненных обстоятельствах лиц или социальных групп определяют потребность в социальных услугах, их видах и объемах и обеспечивают их предоставление, в том числе путем социального заказа за счет средств, предусмотренных этим законом для финансирования социальных услуг.

Исполнительными органами сельских, городских и районных у городов советов есть их исполнительные комитеты, отделы, управления и другие создаваемые ими исполнительные органы, к ведению которых относятся вопросы предоставления социальных услуг. Статьей 34 Закона Украины «Про місцеve самоврядування в Україні» [7] определены полномочия органов сельских, городских и районных у городов советов в сфере социальной защиты населения, в т.ч. и предоставления социальных услуг.

Представительские органы местного самоуправления совершают нормативную деятельность, разрабатывают и принимают соответствующие правовые акты, которые регламентируют вопросы предоставления социальных услуг на региональном и местном уровнях государственного управления и совершают контроль над их исполнением.

К центральным органам исполнительной власти, деятельность которых связана с организацией предоставления социальных услуг, следует отнести их территориальные органы: департаменты социальной защиты, департамент экономического развития, департамент охраны здоровья, управление семьи, молодежи и спорта, службы по делам детей, центры занятости и др.

К государственным институтам системы предоставления социальных услуг следует отнести территориальные центры социального обслуживания пенсионеров и одиноких нетрудоспособных граждан, которые есть специальными государственными учреждениями, непосредственно предоставляющими такие услуги пенсионерам, инвалидам и другим категориям



населения в условиях стационарного, временного или дневного пребывания. В состав центров входят структурные подразделения: отделение социальной помощи на дому; отделение предоставления адресной помощи; отделение социально-бытовых услуг; отделение медико-социальной реабилитации и др.

Территориальный центр содержится за счет средств местных бюджетов и поступлений от предоставления платных услуг, пожертвований благотворительных фондов, предприятий, граждан.

Территориальный центр создается, реорганизуется или ликвидируется за решением соответствующего органа местной исполнительной власти по согласованию с региональным управлением труда и социальной защиты [4].

К институтам негосударственного сектора, деятельность которых связана с предоставлением социальных услуг, следует отнести: гражданские, благотворительные, религиозные и другие организации; волонтерские объединения граждан, которые предоставляют социальные услуги; учреждения и организации коммунальной собственности, деятельность которых связана с предоставлением социальных услуг.

Выделить институты негосударственного сектора общегосударственного уровня оказалось сложным из-за их идентификации относительно именно предоставления социальных услуг. Предприятия и учреждения коммунальной собственности, которые предоставляют социальные услуги, подчинены и управляются органами местного самоуправления. Управление институтами негосударственного сектора осуществляется в порядке, обусловленном украинским законодательством и соответствующими статутами.

Выводы. На основании обобщения результатов, полученных относительно совершенного выше анализа, можно резюмировать, что:

1) структура институтов системы предоставления социальных услуг в Украине есть очень сложной, запутанной, громоздкой с надмерной иерархией и центральным государственным управлением;

2) институты системы предоставления социальных услуг за своими признаками принадлежности к общественным секторам можно различить

(с учетом специфики этой системы) как государственные и негосударственные, а за территориальными признаками их функционирования – общегосударственные и региональные;

3) предоставление социальных услуг (с учетом их видов, которые определены ст. 2 Закона Украины «Про соціальні послуги») отнесено к компетенции функциональных полномочий многих центральных органов власти, что в условиях отсутствия соответственного финансирования, лицензирования, внедрения иных механизмов и инструментов государственного управления такими услугами дает низкий уровень их качества, эффективности, доступности, адресности и объемов предоставления их получателям. Кроме того, это идет в разрез с практикой стран Евросоюза и других развитых стран мира, а именно в части реализации принципа субсидиарности предоставления социальных услуг, децентрализации государственного управления такими услугами, создания рыночных условий, обеспечения принципа равенства на рынке субъектов, которые предоставляют социальные услуги всех форм собственности;

4) деятельность институтов, которые функционируют на общегосударственном и региональном уровнях системы, регламентирована целым рядом законодательных и нормативно-правовых актов. В то же время практическая деятельность институтов, которые непосредственно предоставляют социальные услуги на нижнем местном территориальном уровне (семье, детям, инвалидам и др.), есть юридически неурегулированным, что влечет за собой низкую институциональную возможность предоставлять такие услуги.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (зі змінами, внесен. Законом України від 08.12.2004 р.) : станом на 01.01.2006 р. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.

2. Литвиненко В.М. Загальні суб'єкти надання соціальних послуг / В.М. Литвиненко // Науковий вісник Херсонського державного університету.

Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 310–314.

3. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості : Наказ Мінсоцполітики України від 20.01.2015 р. № 41 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 12. – С. 283. – Ст. 338.

4. Про затвердження типових положень (взірцевих) про територіальний центр соціального обслуговування : Наказ Мінсоцзахисту України від 01.04.1997 р. № 44 (зі змінами і допов., внесен. у 2007–2009 рр.) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 39. – Ст. 57.

5. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 (зі змінами і допов., внесен. у 2012–2013 рр.) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 20. – Ст. 1666.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і допов., внесен. у 1998–2015 рр.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і допов., внесен. у 2001–2015 рр.) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 3.

8. Про Положення про Державну службу з питань інвалідів та ветеранів України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 397/2011 (зі змінами, внесен. у 2013 р.) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 99. – Ст. 1232.

9. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 (зі змінами, внесен. у 2011–2013 рр.) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 66. – Ст. 1227.

10. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV (зі змінами, внесен. у 2004–2012 рр.) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 52. – Ст. 1435.