

ДІЄВІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

У статті розглянуто дієвість організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг. Досліджено соціальну складову розвитку суспільних відносин і визначено перспективи розвитку держави та її інституцій.

Ключові слова: соціальна політика, соціальні функції держави, соціальні послуги, державна політика, соціальне забезпечення, функції державного управління, механізми державного управління.

I. Вступ

Однією із проблем, що потребують невідкладного вирішення в процесі розбудови демократичної й правової української держави, є соціальне забезпечення громадян. Існує необхідність закріплення правових положень, проголошених у Конституції України, в законодавчих і нормативно-правових актах з питань надання соціальних послуг населенню з метою приведення їх у відповідність до нормативного, організаційно-економічного обґрунтування соціальних процесів в Україні.

Зрозуміло, що такий стан не тільки гальмує розвиток теорії надання соціальних послуг населенню, але й є перешкодою ефективному здійсненню державного управління у цій сфері.

Відповідно до загальноновизнаних європейських принципів, система надання соціальних послуг населенню повинна базуватись на ефективних економічних та організаційно-функціональних механізмах, здатних забезпечувати гнучкість для реагування на нагальні потреби, відповідність індивідуальним потребам, наближеність соціальних послуг до населення у громаді, спроможність соціальних послуг покращити якість життя, зменшити бідність і соціальне виключення осіб, які потрапили у складні життєві обставини [13; 14].

Реформування системи державного управління соціально-економічним розвитком суспільства потребує якісного науково-теоретичного дослідження. Основні стратегічні пріоритети в цьому напрямі націлені на формування важливих процесів, які відбуваються сьогодні в українському суспільстві та у сфері надання соціальних послуг, які тісно пов'язані між собою. Це означає, що розвиток суспільства ставить перед соціальними установами й закладами, які надають соціальні послуги й кадровому потенці-

алу відповідальні завдання. Дійсність народжує нові потреби, нові інтереси громадян, зокрема, тих, які потребують соціальних послуг. Соціальний запит зумовлює не лише звернення громадянина з тієї чи іншої важливої проблеми, а й ті форми соціальних послуг, які можуть і повинні надавати соціальні установи й заклади.

Подальший розвиток організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг потребує широких дискусій і досліджень щодо національних пріоритетів соціальної політики, які б враховували вироблені міжнародні принципи в цій сфері. Тому є актуальним, в умовах розбудови соціальних і правових реформ, проблема дослідження зазначеного процесу.

Методологією та практичними проблемами реформування та розвитку системи державних соціальних гарантій, аналізом її дієвості та окремими аспектами державного управління у сфері надання соціальних послуг займаються такі видатні вітчизняні науковці, як О. Амосов, В. Бакуменко, Н. Баранова, В. Бульба, А. Дегтяр, Д. Карамішев, Т. Кірян, В. Корженко, Е. Лібанова, Л. Момотюк, О. Палій, С. Сінчук, О. Черништа, М. Шаповал та ін. Рівень наукової розробки теми в цілому слід вважати належним.

Проте в умовах продовження соціальних реформ питання критичного аналізу чинного організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг, вдосконалення теоретико-методологічних засад його функціонування потребують постійної уваги науковців. У зв'язку з цим зумовлює доцільність та новизну здійснення дослідження за обраним напрямом.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у виявленні основних причин недостатньої дієвості чинного організаційно-функціонального механізму

державного управління системою надання соціальних послуг Україні щодо забезпечення відповідного рівня життя населення.

III. Результати

Державне управління у сфері надання соціальних послуг населенню реалізується завдяки діяльності відповідної системи управління на центральному й регіональному рівнях. В Україні існує ціла мережа соціальних інституцій, мета яких полягає у створенні умов і механізмів для задоволення потреб населення та вирішення їх соціальних проблем.

Зміст діяльності того чи іншого органу та його функцій залежить, як відомо, від характеру того об'єкта, для управління яким створений цей орган. Об'єкт управління – найважливіша ознака розмежування різних систем державних органів, що розкриває зв'язок об'єкта й суб'єкта управління. Управління – об'єктивно необхідний інструмент, що виконує функцію узгодження, координації, регулювання діяльності людей у суспільстві [11, с. 51].

У процесі розгляду проблем надання соціальних послуг населенню необхідно звернутись до розуміння поняття “державне управління”, яке широко застосовується як в управлінській теорії, так і в практичній діяльності.

Зміст поняття “державне управління” багато в чому визначається специфікою досліджуваного об'єкта. Варто нагадати, що в науці адміністративного права радянського періоду категорія “державне управління” вважалася базовою і домінуючою.

У Концепції адміністративної реформи в Україні “державне управління визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади” [3].

На думку видатного науковця в галузі державного управління П. Надолішнього, державне управління – це одночасно й форма, й різновид соціального управління як соціально-політичної функції держави, зумовленої об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку, практичний, організуючий регулюючий системний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [5].

Безпосередньо організуючий характер державно-управлінської діяльності полягає в тому, що в процесі виконання і розпорядництва на різних рівнях організовується спільна діяльність людей, тобто це форма суспільної практики, яка реалізує складні види економічної, політичної, ідеологічної та іншої діяльності. Вони пов'язані з організацією

та координацією праці людей у напрямі досягнення мети держави, що зумовлює виникнення відносин субординації, співвідлеглості, формування ієрархічних структур, де особливе місце займає апарат управління, представлений професійно підготовленими людьми, спеціально зайнятими вирішенням управлінських завдань.

Метою державного управління у сфері надання соціальних послуг населенню чинне законодавство визначає створення правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посиленні трудовій і громадській діяльності, відповідно до прав і свобод, передбачених Конституцією і законами України, а також загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права й міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Коли мова заходить про систему надання соціальних послуг в Україні, то труднощі починаються вже на початковому етапі і полягають як у самому визначенні її цілісної структури й складових, так і в ідентифікації основних учасників процесу, їх компетенції і повноважень.

Справа в тому, що система надання соціальних послуг в Україні носить розгалужений характер, функції здійснення стратегічного планування, державних витрат і нормативного регулювання розподілені чинним законодавством і практикою поміж великої кількості владних структур на центральному, регіональному й місцевому рівнях.

Інституції можна розподілити за масштабом діяльності. Це можуть бути організації, що діють у міжнародному просторі (наприклад, Всесвітня організація охорони здоров'я), чи такі, вплив яких поширюється на невеликий район міста (наприклад, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг)). Окрім цього, діяльність інституцій відбувається на різних організаційних рівнях. Оскільки за вирішення проблем відповідають ті чи інші урядові структури, інституційну систему можна зобразити у вигляді відомчої мережі [12].

Практична здатність владних структур здійснювати стратегічне планування реформ і проводити аналіз державного управління в цілому досить слабка й характеризується декількома тенденціями. Зокрема, невизначеністю на центральному рівні, а саме: процес стратегічного планування державної економіки й соціального розвитку здійснюється під егідою Міністерства економіки України за безпосередньої участі таких структур: Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів державної виконавчої влади. Часто цей процес недостатньо стратегічно орієнтований,

досить бюрократизований і деталізований, недостатньо консультативний. Для нього характерні невизначеність і нездатність розробити загальний чіткий напрям, згідно з яким розробляються конкретні заходи. Йому бракує механізмів оцінювання наслідків державного управління.

Водночас, у контексті обраної нами теми, необхідно розглядати й проблему фрагментації підпорядкування соціальних послуг різним структурам влади. Відповідальність за надання соціальних послуг було покладено переважно на три ключових міністерства: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України. Постачальники соціальних послуг, у свою чергу, одночасно підпорядковані відповідним міністерствам і місцевій владі, а зважаючи на потребу в ресурсах – і Міністерству фінансів України, й обласним/місцевим фінансовим управлінням.

Теоретично все виглядає цілком чітко регламентованим, але в результаті проведеного аналізу виявлено випадки дублювання функцій зазначеними органами виконавчої влади в частині державного управління у сфері надання соціальних послуг. Разом із тим, відповідно до Указу Президента України "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади" від 14.03.2005 р. щодо забезпечення проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади в строки, визначені Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 05.03.2004 р. № 278, а також Програмою розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746, Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Головного управління державної служби від 29.07.2005 р. № 189 [9], поняття "функція" визначено як діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей і завдань органу виконавчої влади.

Отже, в результаті діяльності зазначених міністерств суспільство має отримати чітко визначений кінцевий результат, результати проведеного аналізу дають змогу дійти висновку, що, на жаль, часто державне управління у сфері надання соціальних послуг, реалізацію якої забезпечують ці міністерства, є недостатньо скоординованою.

Кінцеву мету державного управління у сфері надання соціальних послуг на цьому етапі з метою нівелювання дублюючих функцій, відсутніх структурних змін, можна досягти тільки шляхом поетапного ухвалення пакетів різноспрямованих заходів, зосереджених на єдиній меті та заснованих на за-

гальному розумінні проблем і загальних діях різних учасників системи.

Водночас, доцільним є створення необхідного міжвідомчого органу для розробки політики у сфері надання соціальних послуг, орієнтованого на стратегічне планування напрямів і дій реформи.

У контексті обраної теми пропонуємо розглянути один із основних суб'єктів забезпечення реалізації державного управління у сфері надання соціальних послуг – Міністерство соціальної політики України.

З метою посилення економічних реформ та активізації соціальної політики Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 389 (зі змінами) було створено Міністерство соціальної політики України. Воно стало правонаступником функцій (прав і обов'язків) ліквідованого Міністерства праці та соціальної політики України.

Згідно з Типовим положенням, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, координує діяльність щодо реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства [8].

У процесі проведення дослідження, зокрема, опрацювання організаційно-функціонального механізму державного управління у сфері надання соціальних послуг, нами було здійснено більш детальний аналіз організаційно-правових засад діяльності Міністерства соціальної політики України як центрального органу державної влади. За його результатами було виявлено, що на сьогодні в Міністерстві не дотримано деяких загальних принципів побудови раціональної структури управління, а саме, порушено принцип первинності стратегії над структурою, згідно з яким проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації. Зокрема, визначення впродовж останніх років Урядом низки нових стратегічних завдань, які доручено реалізовувати Міністерству соціальної політики України, не спричинило зміни структури як у самому Міністерстві, так і в його територіальних органах. Такий підхід значно ускладнив організацію ефективного й результативного державного управління у сфері надання соціальних послуг.

Отже, коло повноважень Міністерства досить широке, але більшість із них воно виконує через структурні підрозділи соціального захисту населення, що входять до складу відповідних місцевих органів виконавчої влади за принципом подвійного підпорядкування.

Згідно з Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації [10] та Методичними рекомендаціями з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій [4], до покладених на структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій завдань належать в основному організаційно-координаційні, контрольні та аналітично-прогностичні функції, тоді як районним і районним у містах структурним підрозділам соціального захисту населення місцевих більшою мірою притаманні функції організації та забезпечення (у межах своїх повноважень) реалізації вимог законодавчих та нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення, у тому числі надання соціальних послуг.

Водночас, необхідно акцентувати увагу на тому, що на сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між центральними, регіональними й місцевими структурними підрозділами соціального захисту населення, що припускає дублювання функцій і завдань, подвійне підпорядкування, непрозорість діяльності тощо.

Таким чином, структурним підрозділам соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій притаманне своє коло функціональних обов'язків і завдань. Водночас, чинна система функціонування та управління системою надання соціальних послуг не передбачає можливості швидко та повною мірою реагувати на потреби населення. Тому, на нашу думку, особливої актуальності сьогодні набуває питання організаційного вдосконалення системи регіонального управління сфери надання соціальних послуг, зокрема, визначенням його структури.

З метою нівелювання дублюючих функцій вбачається за доцільне створення єдиної координаційної структури, що співпрацюватиме з Міністерством соціальної політики України, а також з органами місцевої влади та відповідними недержавними організаціями, які надають соціальні послуги.

Розвиваючи функції суб'єктів відносин у сфері надання соціальних послуг, варто здійснити децентралізований підхід до всієї системи державного управління, обмеження функцій державного рівня насамперед через розробку політики й програм, координацію діяльності регіонів; надати останнім належні повноваження щодо вирішення основного спектру питань соціально-економічного розвитку їх територій, укріплення місцевого самоврядування тощо.

Важливою проблемою в контексті системи надання соціальних послуг населенню є перехід від адміністративних методів вирішення соціальних питань до демократичних.

Власні й делеговані повноваження місцевих органів самоврядування, що стосуються соціальних послуг, визначено Законом України "Про місцеве самоврядування" [6]. Оскільки конституційна модель самоврядування в Україні не передбачає існування власних виконавських органів районних і обласних рад, здійснення повноважень цих виконавських органів покладається на районні й обласні державні адміністрації, завдання яких щодо регулювання надання соціальних послуг визначає Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [7].

Отже, за результатами дослідження встановлено, що реальне впровадження концепції делегованих повноважень в Україні до сьогодні не відбулося. Місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в ухваленні рішень щодо надання соціальних послуг. Концепція "делегування" допускає передачу на місцевий рівень тих центральних функцій, які могли б ефективніше виконуватися з урахуванням місцевого контексту. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування простору для прийняття рішень, за допомогою яких вони могли б враховувати цей контекст і реалізовувати задуману ефективність. Місцеві виконавці делегованих повноважень є заручниками центральної регуляторної політики, спрямованої на нав'язування єдиного й універсального способу надання соціальних послуг населенню.

Єдиного нормативного акта, що визначає порядок здійснення контролю реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноважень у сфері регулювання надання соціальних послуг населенню, в Україні не існує. Принципи державного контролю у сфері надання соціальних послуг закріплено як у Законі України "Про місцеве самоврядування" [6] і Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [7], так і в Положенні про Міністерство соціальної політики України [8].

Крім того, принципи розподілу повноважень між державою та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг закріплено в Бюджетному Кодексі України [2]. Зокрема, його ст. 87–89 визначають перелік витрат Державного бюджету у сфері соціального забезпечення, перелік витрат, які враховуються при визначенні об'єму трансфертів (витрати на делеговані органам самоврядування та органам виконавчої влади повноваження) і перелік витрат, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (витрати на власні повноваження місцевого самоврядування).

Оскільки законодавство про місцеві адміністрації та місцеве самоврядування містить низку недоліків їх компетенції в питаннях регулюванні сфери соціальних послуг, то першочерговим завданням є його приведення у відповідність потребам системи надання соціальних послуг.

IV. Висновки

Здійснений у статті аналіз організаційно-функціонального механізму державного управління чинної в Україні системи надання соціальних послуг засвідчив, що ця система не досконала внаслідок своєї незавершеності та наявності значних прогалин у механізмі свого функціонування.

На сьогодні в Україні сформовано структуру для координації державного управління у сфері надання соціальних послуг населенню. Діяльність державних установ, які надають соціальні послуги, сприяє покращенню життя населення. Однак зіставлення показників якості надання цих послуг дає змогу зробити висновок, що значна частина населення не розраховує на державну допомогу в наданні соціальних послуг. Це свідчить про недостатній рівень довіри цих осіб до діяльності цих установ. Тому організація державних установ потребує подальшого вдосконалення.

У процесі формування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг населенню було порушено одну з методологічних засад, зокрема передачу функцій не було забезпечено організацією відповідної структури. Таким чином, забезпечення Центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики щодо забезпечення соціальних прав осіб, які потребують соціальних послуг, необхідною штатною чисельністю спеціально підготовлених фахівців, не відбулося. Така ситуація негативно вплинула та продовжує впливати на подальший розвиток організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні.

Список використаної літератури

1. Бульба В.Г. Підходи до формування системи соціального партнерства органів виконавчої влади і громадських організацій на регіональному рівні / В.Г. Бульба, О.А. Стефанова // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону: практика реалізації : монографія / [В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан, А.В. Мельков та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – С. 255–270.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kr-admin.gov.ua>.
4. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій : Наказ Міністерства соціальної політики від 26.11.2012 р. № 741 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.gov.ua>.
5. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 31–43.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
8. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13360.html>.
9. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : Наказ Головного управління державної служби від 29.07.2005 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 25.
10. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 364 с.
12. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / [О.Ю. Амосов, В.В. Мамонова, Ю.О. Куц та ін.] ; за заг. ред. В.В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – 188 с.
13. Соціальна робота в Україні: теорія і практика : посіб. для підвищ. кваліфікації працівників центрів соціальних служб для молоді. – К., 2001. – 300 с.
14. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та її державами-членами : ратифікована Законом України від 10.11.1994 р. № 237/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 09.05.2014.

Стефанова О.А. Действенность организационно-функционального механизма государственного управления системой предоставления социальных услуг: критический анализ

В статье рассмотрено действенность организационно-функционального механизма государственного управления системой предоставления социальных услуг. Исследована социальную составляющую развития общественных отношений и определены перспективы развития государства и его институтов.

Ключевые слова: социальная политика, социальные функции государства, социальные услуги, государственная политика, социальное обеспечение, функции государственного управления, механизмы государственного управления.

Stefanova O. Effectiveness of organizational and functional mechanism of government social service system: a critical analysis

Review of the effectiveness of the organisational mechanism of state management system of social services. Studied social component of development of social relations and the prospects of development of the state and its institutions.

Results of the analysis allowed to propose classification, which extends the classification previously proposed by other researchers. Extended classification takes into account the current trends of practical cooperation in these sectors of the economy and the necessary arrangements for the formation of an effective mechanism of governance in the provision of social services at this stage. The extended classification was created to expose and eliminate duplicate functions and for the organization of tangible structural changes. They must be carried out by adopting a phased package of diverse activities that focus on a single goal, and are based on a common understanding of the problems and the general activities of the different participants in the system.

Taking into account the importance of the provision of social services and poor knowledge of the scientific literature on this topic, in terms of continuing social reforms, the issue of critical analysis of the current organizational and functional mechanism of government provision of social services is extremely important. The improvement of theoretical and methodological fundamentals of the proposed algorithm are given for the formation and implementation of the mechanism at the regional level. It is based on the strategic planning and direction of reform actions.

The social component of the development of public relations was investigated. The development prospects for the state and its institutions were defined.

Key words: socialpolicy, social functions of state, social services, public policy, social security, state management, state management mechanisms.