

УДК 342.951:364.442

**ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ**

**Закриницька В. О.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри  
державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація:** статтю присвячено визначенню стандартів належного управління. Проаналізовано ідеї концепції належного управління стосовно національної системи соціального захисту та запропоновано перспективні напрями її удосконалення.

**Ключові слова:** належне управління, соціальний захист, децентралізація, система соціального захисту.

**Аннотация:** статья посвящена определению стандартов надлежащего управления. Проанализированы концепции надлежащего управления национальной системы социальной защиты и обозначены перспективные направления ее совершенствования.

**Ключевые слова:** надлежащее управление, социальная защита, децентрализация, система социальной защиты.

**Annotation:** the article is devoted to the definition of good governance standards. The concepts of good governance of the national social protection system are analyzed and promising directions for its improvement are outlined.

**Key words:** good governance, social protection, decentralization, social security system.

Успіхи у становленні соціальної правової демократичної держави означають для України можливість поступового її входження у світове цивілізоване співтовариство, включаючи інтеграцію до європейських економіко-політичних структур. Виникає необхідність у гармонізації національного законодавства з нормами європейського права.

У формуванні системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді у сучасних умовах розвитку особливого значення набувають принципи належного управління.

Поняття належного управління зазвичай включає великий спектр складових елементів, таких як дотримання соціальної справедливості, ефективність, участь громадян у житті держави і врахування їх інтересів, принцип верховенства закону і відсутність дискримінації меншин. Видається, що найбільш важливим є те, що належне управління забезпечує досягнення того, що голоси бідних і найуразливіших груп суспільства беруться до уваги в процесі ухвалення рішень про виділення ресурсів на розвиток, і що політичні, соціальні і економічні пріоритети базуються на широкому консенсусі між трьома зацікавленими сторонами - державою, приватним сектором і громадянським суспільством. Роль всіх цих трьох зацікавлених сторін виключно важлива для підтримки людського розвитку: держава формує сприятливе політичне і законодавче середовище; приватний сектор створює робочі місця і виробляє доходи; а громадянське суспільство сприяє взаємодії у політичній і соціальній сферах.

До стандартів належного урядування згідно концепції відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесів прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [1].

У зв'язку з питанням, що розглядається, підкреслимо значення напрацювань у сфері належного управління з боку ООН, які містяться, зокрема, у резолюції Генеральної Асамблеї 50/225 від 01.05.1996 р. «Державне управління та розвиток» та інших резолюціях, у чисельних доповідях Генерального секретаря ООН. Зокрема, в доповіді Генерального секретаря від 03.09.1997 р. особливе місце відведено концепції належного (благого) управління як одній з ключових передумов досягнення цілей сталого розвитку, процвітання і миру. «Належне управління», як наголошується в Доповіді, ґрунтується на шести принципах, а саме: верховенства права; ефективності державних інститутів; транспарентності; підзвітності в межах управління державними справами; поваги прав людини; реальної участі всіх громадян у політичних процесах, які відбуваються в державі, а також у прийнятті рішень, що їх стосуються [2]. При цьому, «належне управління» слід розглядати ідеальною моделлю ведення державних справ, до розбудови якої повинна прагнути кожна держава, тобто, таким же ідеалом як і розвинене громадянське суспільство, права, соціальна держава тощо.

Концепція «належного управління» з кінця ХХ ст. набула широкого поширення у міжнародній спільноті. Так, на основі концепції «належного управління» за дорученням Європейської комісії було підготовлено Білу книгу з питань Європейського управління (European governance. White Paper), що була опублікована 27.07.2001 р. через шість років після підписання резолюції ООН «Про державне управління та розвиток» - основоположного акту у сфері належного управління. Суть Білої книги полягає в тому, що на її сторінках було закріплено 4 категорії основоположних засад належного управління (верховенства права, відкритості та прозорості, відповідальності та підзвітності, ефективності та продуктивності) та розкрито механізм втілення цих засад інституціями влади регіонального рівня. У сукупності визначені засади повинні спрямовувати державне управління в руслі надійності та передбачуваності, внаслідок чого покращується загальний стан демократії та законності.

Що стосується України, то основні ідеї концепції належного управління фактично покладені в основу адміністративної реформи, що реалізується у теперішній час. Її метою визначено створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

З позицій дослідження проблеми управління системою соціального захисту сім'ї, дітей і молоді застосування принципів належного управління сприятиме забезпеченню прозорості, раціональної інституціоналізації і структуризації національної захисної системи, гарантії її справедливості. В той же час, на нашу думку, не слід здійснювати політику управління, формально (або буквально) переносячи механізми, а головне інститути сучасних демократій з добре працюючою правовою системою в країні, де громадянське суспільство лише зароджується або отримує повільний розвиток.

В Україні проблеми належного управління обговорюються як у науковій площині, так і на рівні інститутів влади.

Для забезпечення свободи і добробуту населення необхідно розглянути питання і про те, як реалізувати на практиці належне управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді у сучасних умовах розвитку України. Такими шляхами можна визначити:

1) вдосконалення державної системи управління соціальним захистом шляхом підвищення його прозорості, чутливості до потреб та проблем людей, забезпечення якості соціальних послуг;

2) дотримання обґрунтованого балансу у розподілі соціально-захисних повноважень між центральною і регіональною владою. Така постановка проблеми аргументується тим, що суб'єкти управління повинні ефективно виконувати свої обов'язки в повній відповідності з інтересами населення, і на тому рівні, де це буде найдоцільніше. Важливо, щоб населення мало визначені міжнародними стандартами форми контактів з владою на місцях для вирішення своїх місцевих проблем;

3) сприяння розбудові структури громадянського суспільства. Сучасний розвиток соціальної держави не буде належним без підтримки громадян на місцевому, регіональному і національному рівнях.

Належне управління у державному і приватному секторах, а також сильні демократичні інститути мають виключно важливе значення для економічного зростання. Стабільні держави з прозорою політикою залучають іноземні і внутрішні інвестиції, що дозволяє урядам скорочувати бідність і нерівність, підвищувати соціальну інтеграцію, захищати довкілля.

Враховуючи все вищенаведене, сьогодні маємо говорити про необхідність розробки національної концепції належного управління, і в першу чергу, стосовно розвитку системи соціального захисту через її децентралізацію і передачу окремих повноважень на користь місцевих органів влади. Йдеться не тільки про економічну ефективність і перерозподіл коштів на регіональний рівень, але й про розширення нормотворчої ініціативи місцевих органів влади стосовно визначення об'єктів надання допомоги з урахуванням місцевих традицій і можливостей місцевої громади та здійснення безпосередньої діяльності у цьому напрямі. Вважаємо, що здатність до перебудови рівнів управління стане додатковим підтвердженням про створення в Україні повноцінної системи соціального захисту сім'ї, дітей та молоді (або дієвості кроків щодо цього). Передусім це стосується таких завдань як визначення механізму передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та удосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями.

Першочергового реформування управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді потребує регіональний рівень. Практика показує, що саме на регіональному рівні забезпечується здійснення соціальних заходів захисної спрямованості. При визначенні шляхів реформування важливе значення має впровадження в Україні принципів належного управління «Good governance», на яких ґрунтується система управління у демократичних країнах. Одним з головних принципів належного управління виступає принцип децентралізації і делегування певних повноважень на рівні місцевого управління, у тому числі органам місцевого самоврядування.

Стратегія європейської інтеграції України потребує вироблення і реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон». Протягом 20 років регіональна політика в Україні будувалася на принципах затвердження вертикалі стосунків «центр-регіон», успадкованих від радянського адміністративно-бюрократичного апарату, що призвело до поглиблення диспропорції розвитку регіонів, виснаження місцевих і державних ресурсів, поширення корупції.

Подолання цієї інерції є головним завданням нової регіональної політики належного управління. І це можливо лише в разі побудови міцних горизонтальних зв'язків між регіонами і місцевими громадами. На цій основі кожен регіон повинен підготувати стратегію стійкого соціально-економічного розвитку у відповідності до національних пріоритетів політики модернізації. Реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [6].

Регіональне управління і місцеве самоврядування нерозривно пов'язані з «демократією участі» на місцях. Самоорганізація населення, зміцнення громад повинні сприяти підвищенню якості послуг, що надаються місцевою владою. Йдеться про якісно нову філософію управління і нове бачення шляхів вирішення проблем.

Президент України також акцентував увагу на тих недоліках, ризиках і загрозах, які характеризують сучасний стан регіонального і місцевого управління і які безпосередньо впливають на стан управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді, а саме:

- територіальні громади були практично усунені від розробки місцевих бюджетів і програм територіального розвитку. Місцеві державні адміністрації, відповідальні за ці напрями, реалізовували їх залежно від ситуації у центрі;

- різні політичні орієнтації глав місцевих державних адміністрацій, які призначалися з Центру, і глав місцевих рад і мерів, які обиралися на місцевих виборах, часто приводили до конфліктів, які на довгий час блокували вирішення невідкладних проблем розвитку громад;

- недосконала система делегування повноважень органами державної влади і місцевого самоврядування приводила до дублювання функцій, зростання бюрократичної тяганини і неможливості реалізувати місцеві програми розвитку.

Серед кроків, які необхідно впровадити, виділено, передусім, розширення прав територіальних громад, децентралізацію влади і забезпечення нової якості адміністративних послуг для населення. А результатом реформи повинні стати: зменшення регіональних диспропорцій і кількості депресивних територіальних громад і зростання їх матеріально-фінансового забезпечення; створення умов для розвитку територіальних громад і створення самодостатніх, дієздатних, конкурентоздатних інститутів народовладдя на місцях; підвищення якості життя громадян України.

Наведені положення представляють, на нашу думку, можливості до реформування регіонального рівня управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді. При цьому зазначимо, що головним напрямом такого реформування є делегування максимально можливого обсягу повноважень стосовно соціально-захисної діяльності територіальним громадам. Більше того, саме соціальна сфера є найбільш придатною для її реалізації на місцевому рівні, що дає підстави для першочергової її реорганізації згідно принципів належного управління.

Іншим невідкладним завданням реформування системи управління соціальним захистом є з'ясування співвідношення між центральною і місцевою державною адміністраціями, а також між державною владою і органами місцевого самоврядування.

Регіональний рівень ефективної системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді дозволить урахувати значно більший спектр вирішення проблемних питань ніж на центральному рівні, як-то:

- визначити значно більший спектр вирішення проблем дитинства і підтримки сім'ї;

- оперативно розробляти і приймати управлінські рішення, що більш адресно враховують фактори і обставини, які впливають на ситуацію;

- відслідковувати доцільність формування (відкриття, перепрофілювання, ліквідацію) спеціалізованих соціальних служб, орієнтованих на надання соціальної допомоги;

- більш ефективно використовувати спеціалізовані соціальні служби, орієнтовані на надання соціальної допомоги;

- створювати умови для більш раціонального використання матеріальних, фінансових, комунікаційних, організаційних та інших ресурсів;

- цілеспрямовано використовувати знання, звичаї, традиції населення, різноманітні форми соціальної допомоги і підтримки, що практикується у конкретному соціумі;

- важливим представляється і впровадження в практику не «пілотних проектів», а довгострокових цільових регіональних програм з проблем соціального захисту, які б реалізовувалися на паритетних засадах з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і благодійних організацій.

Стратегія реформування соціального сектора передбачає зміну порядку взаємодії органів влади, що діє, як на національному, так і регіональному рівнях. Представляється, що одним з напрямів реорганізації можна вважати введення такого суб'єкту захисту дітей і молоді як місцевий дитячий омбудсмен з незалежним статусом і повноваженнями. При скороченні регіонального представництва центральних органів виконавчої влади, що на нашу думку є доцільним і відповідає європейським принципам належного управління, або повному делегуванню соціально-захисних функцій органам місцевого самоврядування, така інституція відіграє не тільки роль наглядового і дорадчого суб'єкту регіональної системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді, але й стане активним учасником співпраці з відповідними міжнародними інституціями.

У цілому проведення децентралізації надасть можливість передати більший обсяг повноважень з визначення розмірів і форм надання допомоги на місцевий рівень. Механізми, покликані забезпечити адресність державної соціальної допомоги, можуть варіюватися в регіональному розрізі в залежності бюджетних можливостей територій, рівня життя, особливостей зайнятості населення, місцевих традицій тощо.

Можна вважати, що науково обґрунтована децентралізація сфери соціального захисту сприятиме, як це має місце у західних країнах, розширенню громадських засад управління соціальним захистом, зокрема створенню неурядових організацій, які в ідеалі необхідні як засіб контролю за механізмом держави. Акцентуємо увагу на тому, що міжнародні стандарти ставлять перед Україною задачу заохочування створювати національні об'єднання всіх зацікавлених партнерів, розвивати волонтерський рух, розвитку благодійних організацій різної спрямованості.

Важливим елементом діяльності з реформування соціального захисту є вирішення сукупності організаційних та правових питань, які стосуються вдосконалення системи та механізму надання соціальних послуг. Як ми вже зазначали на початку даного підрозділу, на сьогодні не існує законодавчого визначення такого важливого поняття як «система соціальних послуг». Хоча воно має надзвичайно широкий обіг, у тому числі використовується в усіх нормативних документах. Підкреслимо, що система соціальних послуг є складовою загальної системи соціального захисту населення в Україні. Ця форма соціальної підтримки населення, її розвиток визнається в якості пріоритетного напрямку державної соціальної політики в Україні.

Одним із головних гальмуючих чинників у становленні сучасної недержавної соціальної інфраструктури виступає недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання, значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських об'єднань, реалізація їхнього потенціалу.

У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі рівноправного партнера держави й бізнесу у вирішенні соціальних і суспільних проблем. При цьому держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності організацій громадянського суспільства, забезпечує значну частину фінансування їхньої діяльності та залучає до надання соціальних послуг.

Найбільш ефективним для підтримки недержавних організацій соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнане соціальне замовлення. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі. Тобто, центральні або місцеві органи влади наймають тих постачальників послуг, які можуть зробити певний вид діяльності краще, чи надати певні послуги якісніше (аутсорсинг соціальних послуг).

В Україні лише починають впроваджуватися елементи соціального контракту. Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів затверджений Постановою Кабінету Міністрів України. Однак, якщо Законом України «Про соціальні послуги» закріплено, що фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, Порядок передбачає лише фінансування за рахунок місцевих бюджетів.

Ще одна важлива проблема полягає у тому, що значна кількість змін у законодавчому полі не супроводжується відповідними змінами в бюджетному законодавстві. Досить часто спостерігається те, що в сфері соціальних послуг проводиться «децентралізація повноважень без децентралізації коштів». Мінсоцполітики України також підтверджує, що існує певна неузгодженість у нормативно-правових документах стосовно фінансової підтримки недержавного сектору у сфері надання соціальних послуг та підтримує пропозицію щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України з урахуванням норм Закону України «Про соціальні послуги».

Обговоренню проблем реформування системи соціальних послуг та підготовці пропозицій щодо удосконалення законодавства, зокрема внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України, було присвячено засідання Координаційно-експертної ради з питань соціальної політики при Центрі перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики України та НАН України, що відбулось 19 березня 2003 р. На засіданні справедливо наголошувалось, що основним принципом функціонування системи соціальних послуг має бути «принцип ринку», який базується на праві споживача послуг обирати як послугу, так і надавача, а також проголошена рівність всіх надавачів послуг незалежно від форми власності. Також було зазначено, що на сьогодні не має рівних умов для надавачів соціальних послуг різних форм власності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Good governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
2. Доклад Генерального секретаря о работе Организации. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты ООН, 52-я сессия, Дополнение № 1 (A/52/1), Нью-Йорк, 3 сентября 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/documen/sgreport/A-52-1/chap2a.htm#a>
3. Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг: Проект Закону України від 16.10.2009 № 5236.
4. European Governance A White Paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm)
5. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 № 966-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 966-15
6. Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 821.
7. Європейські стандарти належного управління в Україні. З досвіду Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3432/>