

# Предоставление социальных услуг общественными организациями как эффективный механизм государственного управления в Украине

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

## SUMMARY

*The article argues the importance of involving NGOs in social services delivery in Ukraine. It is revealed that despite the growth of NGOs number, the state of their functioning in today's realities is unsatisfactory. The key disadvantages arisen during NGOs activities and social services delivery are determined.*

**Keywords:** *public administration; governance technique; social services; NGOs; Ukraine.*

Украина, согласно ст. 1 Конституции страны, [3] является социальным государством, что предусматривает развитие социально-ориентированной модели государства, постоянное повышение уровня благосостояния его граждан и попечение за уязвимыми категориями населения. В контексте государственной политики интеграции в ЕС Украина должна приблизить уровень жизни своих граждан к европейским стандартам, гармонизировать систему социальной защиты населения и социальную политику с соответствующими нормами и требованиями Евросоюза. Важной составляющей системы социальной защиты населения являются социальные услуги. Практика и опыт стран ЕС в предоставлении социальных услуг общественными организациями убедительно свидетельствуют, что применяемые в этих странах механизмы государственного управления социаль-

ными услугами являются эффективными и рациональными. К тому же, такие услуги являются более рациональными, гибкими и доступными для уязвимых групп населения.

В Стратегии реформирования системы социальных услуг [5] акцентируется внимание на низком уровне эффективности таких услуг в Украине. Одной из причин этому является бессистемность органов государственной власти в привлечении общественных организаций к предоставлению социальных услуг. В этом контексте актуализируется исследование практики и опыта предоставления социальных услуг общественными организациями.

Различные аспекты социальных услуг изучались в научных трудах и публикациях таких украинских ученых и исследователей, как С. Бандур, К. Ващенко, И. Гнибиденко, С. Горбунова-Рубан, Ю. Горемыкина, А. Гриненко, А. Колот, О. Макарова, М. Мокляк, О. Петров,

А. Пищулин, Е. Савченко, Ю. Саенко, Т. Семьгин, Л. Сидельник, Б. Сташків, И. Ярошенко и др. Социальные проблемы, вопросы социальной политики и предоставления социальных услуг рассматривались в работах украинских ученых В. Гошовской, М. Кравченко, Э. Либановой, О. Палий, В. Скуративского, П. Сытник, В. Трощинского, Н. Ярош и др. Теоретико-методологические аспекты государственного управления исследовались В. Бакуменком, Ю. Ковбасюком, Ю. Сурминым и др.

Хотя аспекты социальных услуг в Украине являются объектом повышенного внимания и предметом проведения научных исследований многих ученых, предоставление социальных услуг общественными организациями, как механизм государственного управления, остается пока недостаточно исследованным, что и обусловило проведение исследования в этой статье.

**Цель статьи** - определение современного состояния предоставления общественными организациями социальных услуг в Украине как механизма государственного управления.

**Изложение основного материала исследования.** Система предоставления социальных услуг в Украине является неэффективной, поныне олицетворяя в себе много унаследованных «рудинентов» бывшей советской модели социального обеспечения (собес). До настоящего времени эта система не трансформировалась в новую, демократическую и рыночную модель социальных услуг, которая базируется на лучшей практике и положительном опыте, наработанных в Европе и других развитых странах Запада.

Несмотря на то, что в 2003 г. был принят Закон Украины «О социальных услугах», [8] механизмы государственного управления такими услугами остаются недостаточно разработанными и

внедренными, а многие положения указанного закона [8] невозможно реализовать на практике. Социальные услуги в Украине подменены различными видами льгот, социальных выплат, материальной помощи и др.

Предложения объемов социальных услуг в Украине для лиц, находящихся в сложных жизненных обстоятельствах и не могущих их самостоятельно преодолеть, в несколько раз меньше их спроса, а качество таких услуг - неудовлетворительное. В условиях неспособности государственных, коммунальных социальных учреждений предоставлять надлежащим образом социальные услуги в достаточных объемах и соответствующего качества, вполне резонным является вопрос привлечения к этому процессу негосударственных субъектов, в частности общественных, благотворительных, религиозных организаций. Недостаток бюджетных средств, других ресурсов из-за частых финансово-экономических кризисов и политической нестабильности побуждают государство к сотрудничеству между общественными секторами (*государственным* - центральные, местные органы власти; *неправительственным* - общественным или «третьим» сектором; *частным* - бизнес). Это предусмотрено ст. 7 закона, [8] согласно которой для выполнения этой работы могут привлекаться на договорных началах другие предприятия, учреждения, организации, физические лица, в т. ч. волонтеры.

Однако, в Стратегии [5] акцентируется, что системной работы по привлечению общественных организаций к предоставлению социальных услуг в Украине не ведется. Разработка и внедрение механизма сотрудничества государства с общественными объединениями отнесено к стратегическим направлениям реформирования системы предо-

ставления социальных услуг в Украине. [6]

Государственная поддержка, в частности финансовая, негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги в Украине - неудовлетворительная. Вместе с тем, общественные организации способны использовать выделенные из государственного и местных бюджетов средства для оказания социальных услуг рациональнее и даже предоставлять такие услуги бесплатно. Негосударственные субъекты, предоставляющие социальные услуги по сравнению с территориальными центрами, другими государственными социальными учреждениями более динамичны, гибки и быстры в реагировании на индивидуальные потребности определенных лиц, особые запросы в социальных услугах. В последние годы общественные организации в Украине активизировали свое участие в развитии рынка социальных услуг; реализуют инновационные проекты по предоставлению социальных услуг, повышению квалификации социальных работников и др. Общественные организации демонстрируют высокую способность оказывать социальные услуги качественно, эффективно и результативно.

Проанализируем современное состояние предоставления социальных услуг общественными организациями в Украине. Вначале предоставим определение базовых понятий исследования статьи.

В обществе отдельные лица, социальные группы под влиянием ряда факторов могут попадать в сложные жизненные обстоятельства (инвалидность, преклонный возраст, неудовлетворительные состояние здоровья, социальное положение, жизненные привычки и образ жизни и т. д.), в результате

чего они неспособны самостоятельно заботиться о себе и не могут их самостоятельно преодолеть. Возникает потребность в решении этих социальных проблем путем предоставления таким категориям населения социальных услуг.

*Социальные услуги* - это комплекс мер по оказанию помощи лицам, отдельным социальным группам, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно преодолеть, с целью решения их жизненных проблем. [8]

**Механизмы государственного управления** автор рассматривает, как практические меры, средства, инструменты, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на систему социальных услуг для достижения определенной цели.

**Общественные объединения** - добровольные объединения физических лиц и/или юридических лиц частного права, деятельность которых направлена на осуществление и защиту прав и свобод граждан, удовлетворение их социальных, экономических и других общественных интересов. [7]

Исходя из вышеизложенного, можно определить взаимосвязь исследуемых понятий, а именно: предоставление социальных услуг является важной потребностью, которую необходимо постоянно удовлетворять в обществе; приоритетным направлением деятельности общественных объединений, порядок образования и функционирования которых установлены государством, является осуществление и защита прав и свобод, удовлетворение в обществе социальных интересов, в частности предоставление социальных услуг.

Согласно Закону Украины, [7] *общественное объединение* может образовываться как: *общественная организация*, учредителями и членами

(участниками) которой являются физические лица; *общественный союз*, учредителями которого являются юридические лица частного права, а членами (участниками) могут быть юридические лица частного права и физические лица. В 2013 г. в Украине было зарегистрировано [2, с. 1-6]: 67.155 центральных органов общественных организаций, в т. ч. 409 с всеукраинским статусом; 10.482 благотворительных организаций, в т. ч. 86% составляли благотворительные фонды, 9% - благотворительные учреждения и 5% - благотворительные общества; 599 общественных союзов, в т. ч. 543 со статусом юридического лица.

Анализ статистических данных [7; 2, с. 5-6] структуры общественных объединений, которые официально зарегистрированы и образованы в Украине, не дает возможность четко определить количество и структуру украинских общественных организаций, оказывающих социальные услуги. Это объясняется тем, что в Украине на государственном и региональном уровнях государственного управления официальная статистика не ведется.

В 2013 г. в структуре общественных организаций в Украине по направлениям и видам деятельности наибольший удельный вес приходился на оздоровительные и физкультурно-спортивные организации (17,7%), общественные организации профессиональной направленности (10%) и молодежные организации (8,1%). Общественные организации, которые предоставляют социальные услуги, сгруппированы в категорию «другие общественные организации», общая часть которых составляет 37,7%. [2, с. 1]

Согласно другим официальным статистическим данным, опубликованным Государственной службой статистики Украины, в 2008-2013 гг. количество всех видов объединений граждан, зарегистрированных и образованных в соответствии с действующим в Украине законодательством, растет на общегосударственном, региональном и местном уровнях (см. Таблица 1). Следовательно, динамика формирования общественных, благотворительных организаций и их ячеек является положительной.

**Таблица 1. Динамические изменения показателей количества юридически зарегистрированных и образованных общественных организаций в Украине в 2008-2012 гг. [4, с. 7]**

Объединения граждан, <i>всего</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Общественные организации и их ячейки	54.862	59.321	63.899	67.696	71.767
Благотворительные организации	10.988	11.660	12.267	12.860	13.475

Следует отметить, что статистические показатели количества общественных объединений Государственной службы статистики Украины, Министерства юстиции Украины, украинских негосударственных и международных институтов заметно отличаются между собой. Это можно объяснить, по крайней мере, двумя причинами: методики ведения статистического учета общественных объединений, которые применяют вышеуказанные институты, отличаются; формализмом и фиктивностью в ходе регистрации и отчетности отдельных общественных организаций – органам государственной статистики о результатах своей деятельности отчиталось только 41,7% от общего количества центральных органов общественных организаций со статусом юридического лица, другие невозможно было идентифицировать по регистрационным адресам, сведения об их расположении неизвестны, а зарегистрированные общественные объединения не все являются активно и постоянно действующими, или даже реально существующими вообще. [2, с. 2]

В контексте вышеизложенного возникают сомнения относительно точности статистических данных о количестве и реальном состоянии функционирования общественных организаций в Украине. Иными словами, результаты проведенного выше анализа не позволяют точно и достоверно установить тенденции развития общественных организаций, которые предоставляют социальные услуги в Украине. Следовательно, целесообразно определить типичные, официально задекларированные в уставах виды деятельности общественных организаций и благотворительных фондов в Украине. Можно выделить два ключевых направления указанной выше деятельности: защита прав отдельных социальных слоев населения,

лоббирование и удовлетворение их интересов; благотворительная деятельность и оказание помощи членам этих организаций. Важными направлениями деятельности общественных организаций в Украине являются также предоставление консультационно-просветительских услуг, информирование населения, проведение тренингов, другая образовательная деятельность, решение социальных проблем.

Несмотря на положительную динамику статистических показателей количества образованных общественных организаций в Украине (см. Таблица 1), в ходе выполнения ими своих функциональных полномочий и обязанностей существуют недостатки и проблемы, наиболее острыми из которых являются:

- *нормативно-правовая неурегулированность механизма финансирования общественных организаций, оказывающих социальные услуги из государственного и местного бюджетов за счет расходных статей, предусмотренных на социальную защиту и социальное обеспечение, действующее в Украине бюджетное законодательство предусматривает предоставление социальных услуг априори через государственные учреждения, которое направляется преимущественно на их содержание, что является грубым нарушением принципа равноправия доступа негосударственных субъектов, предоставляющих социальные услуги до получения финансирования и серьезной проблемой, что делает невозможным на практике реализацию нормы ст. 14 Закона Украины «О социальных услугах» [8] и дискредитирует негосударственные субъекты, предоставляющие социальные услуги; объемы фактически выделенных социальных расходов, как потенциального источника фи-*

нансирования негосударственных субъектов, предоставляющих социальные услуги, являются незначительными и нерегулярными;

- *нивелирование и пренебрежение представителями органов государственной власти, местного самоуправления сотрудничества и взаимодействия с общественными организациями на паритетных, равно-правных началах, закрытость, нежелание первых рассматривать вторых партнерами в решении вопросов предоставления социальных услуг; незаинтересованность государственных субъектов, предоставляющих социальные услуги конкурировать за бюджетные средства с общественными организациями, преобладание внутриведомственных интересов, стремление сохранять «статус-кво» и противодействие (прямое, скрытое) со стороны первых нововведениям;*

- *отсутствие в негосударственных организациях опыта работы в сотрудничестве с государственным сектором по предоставлении социальных услуг, низкий уровень квалификации, практических умений и навыков у социальных работников в сфере таких услуг, серьезные недостатки в проведении их обучения и повышения квалификации;*

- *низкий уровень активности и доверия со стороны общественности к негосударственным организациям, предоставляющим социальные услуги.* [1, с. 162]

В 2008 г. только 20% негосударственных организаций в Украине, деятельность которых связана с решением социальных вопросов, получали бюджетное финансирование, которое составляло примерно 10% в их общем бюджете. Еще 10% негосударственных организаций получили доходы от коммерческой деятельности (социального

предпринимательства), что составило в среднем 4% в их общем бюджете.

В 2013 г. общественные организации для осуществления своей деятельности получили из разных источников 3,8 млрд. грн. (на 1,6% больше по сравнению с 2013 г.), а структура указанной суммы средств такова: 45,4% – поступления от благотворительности; 14,1% – доходы от хозяйственной деятельности созданных общественными организациями обществ и предприятий; 13,3% – членские взносы; 7,1% – средства из государственного бюджета; 3,1% – средства из местного бюджета. Структура использования общественными организациями средств: 27,1% – оплата труда; 20,1% – расходы на благотворительность; 18,2% – оплата услуг и др. [2, с. 3-4]

На основании изложенного можно утверждать, что в 2008-2013 гг. объемы финансирования общественных организаций в Украине, деятельность которых связана с решением социальных вопросов, из государственного и местного бюджетов уменьшились примерно вдвое. Фактически общественные организации «выживают» за счет доноров, внешнего финансирования. Государственной финансовой поддержки для общественных организаций недостаточно. Об этом можно утверждать, сравнив части государственного финансирования в доходах общего бюджета негосударственных организаций в отдельных странах Европы: Финляндии – 57%; Чехии – 39%; Венгрии – 27%; Великобритании – 26%; Польши – 24%. В Германии государство почти полностью делегировало полномочия по предоставлению социальных услуг негосударственным организациям. Следовательно, часть их государственного финансирования составляет 83%, а собственные доходы таких организаций составляет 10% от их общего бюджета. [4, с. 10]



В условиях значительного сокращения внешнего финансирования вероятным источником повышения их доходов и финансового обеспечения может быть предоставление права на осуществление ими коммерческой деятельности. Осуществление такой деятельности общественными организациями прямо не предусмотрено действующим в Украине законодательством, поскольку они отнесены к непридприимательским обществам. К тому же, в соответствии с лицензионными условиями, определенными украинским законодательством о лицензировании, лицензию на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности могут получать субъекты хозяйственной деятельности, но не общественные организации. Но, ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [8] определено, что субъектами, которые предоставляют социальные услуги, могут быть предприятия, учреждения, организации и учреждения независимо от формы собственности и хозяйствования, а значит, и общественные организации.

Изложенные выше факты и аргументы свидетельствуют не только о существовании коллизий, пробелов в украинском законодательстве. Лишение негосударственных организаций права осуществлять коммерческую и хозяйственную деятельность противоречит нормам права соответствующего европейского законодательства, в частности в части правового статуса неправительственных организаций. В Рекомендациях No. CM/Res. (2007) 14 Комитета Министров Совета Европы определено, что государства-члены этой организации должны предоставить общественным объединениям право осуществлять свободно, непосредственно и на законных основаниях любую законную

экономическую, хозяйственную или коммерческую деятельность. [4, с. 45]

Результаты исследования дают основания сформулировать следующие **выводы.**

1. Установлено, что общественные организации по своей природе способны эффективно, качественно и рационально предоставлять социальные услуги, охватывать широкий круг их получателей, гибко реагировать на их запросы и удовлетворять их потребности. Вместе с тем, органы государственной власти в Украине и по сей день нивелируют важность общественных, благотворительных и религиозных организаций и недостаточно привлекают их к предоставлению социальных услуг.

2. Анализом официальных статистических данных установлено, что динамика количества зарегистрированных и образованных общественных организаций и их ячеек в Украине является положительной. Определить количество и динамику развития украинских общественных организаций, деятельность которых связана с предоставлением социальных услуг, оказалось невозможным, поскольку такая статистика не ведется сейчас в стране.

3. Определено, что в процессе предоставления негосударственными организациями социальных услуг существуют недостатки, наиболее острыми из которых являются: нормативно-правовая неурегулированность механизма финансирования общественных организаций, их дискриминация в доступе к получению бюджетных социальных расходов; закрытость представителей органов государственной власти, недооценка и пренебрежение ими сотрудничества с общественными организациями на равных правах; низкий уровень квалификации, практических навыков и умений у работников обществен-

ных организаций; недоверие общест-венности к негосударственным орга-низациям, предоставляющим со-циальные услуги. Низкой является часть бюджетного финансирования украинских общественных органи-заций (около 10% в их общем бюджете), которая на протяжении последних лет имеет тенденцию к уменьшению. В отдельных европейских странах процент

финансирования неправительственных организаций со стороны государства составляет от 24% (в Польше) до 83% (в Германии).

В соответствии с действующим в Украине законодательством, общес-твенные организации не имеют пра-ва осуществлять коммерческую дея-тельность, что усиливает отрицательное влияние на их функционирование.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горемикіна Ю. В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг. Демографія та соціальна економіка. 2009, № 1, с. 161-168.
2. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 р. : [Электронный ресурс] // Держ. служба стат. України: публ. док. [On-line]: <[http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u.htm)>.
3. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. К.: М-во юстиції України, 2006, 124 с.
4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь/авт. кол. Нац. ін-ту стратег. дослід. К. : НІСД, 2012, 56 с.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.
6. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.
7. Про громадські об'єднання: [Закон України від 22 бер. 2012 р. № 4572-VI (із змінами, внесен. згідно із 6 Законами у 2012-2014 рр.)] / Офіц. вісн. України. – 2012. – 27 квіт. (№ 30). – С. 26. – Ст. 1097.
8. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

**Prezentat:** 7 februarie 2015.

**E-mail:** kdubych@ukr.net