

Transfer of the state social functions to non-state bodies, organizations, and other subjects

Передача соціальних функцій держави
недержавним органам, організаціям та іншим суб'єктам

Viktoria Vashkovych

Ключові слова:

соціальна функція, місцеве самоврядування, громадські організації, благодійні організації, передача соціальної функції.

Key words:

social function, local self-government, public organizations, charitable organizations, transfer of social function.

Актуальність теми. Реалізація концепції соціальної держави, одним із складових елементів якої є соціальна функція, протягом щонайменше ста років здійснюється на рівні різноманітних публічно-правових утворень (суб'єктів), тобто тих, правовий статус яких цілком або великою мірою визначається нормами публічного права. Зазначене стало логічним наслідком «одержавлення» соціальної функції, яка виникла на рівні благодійництва, релігії, приватної ініціативи, як слушно зазначається у спеціальній літературі, і поступово трансформувалася у функцію соціального служіння, знайшовши закріплення в Конституції України.¹

Виклад основного матеріалу. Ст. 12 Закону України «Про соціальні послуги» передбачено, що сфера надання соціальних послуг заснована¹ на використанні та розвитку всіх форм власності та складається з державного і недержавного секторів.²

На відміну від державного сектора, до якого, згідно з чинним законодавством, належать такі суб'єкти надання соціальних послуг особам, які їх потребують, як органи виконавчої влади, центри соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, служби у справах дітей та інші служби й установи, що перебувають у державній або комунальній власності, недержавний сектор надання соціальних послуг менш розгалужений. До недержавного сектора належать громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг.

Тут принагідно варто зупинитися на питанні термінології, яка вживається на позначення явища передачі функцій від одного суб'єкта права до другого.

Варто звернути увагу на те, що питання про передачу владних повноважень між суб'єктами в юридичній науковій літературі досліджено більш детально, ніж функцій, та, не зважаючи на це, доктрина не містить загальноприйнятих понять. Деякі автори зазначають, що делегування поряд із децентралізацією та деконцентрацією розглядаються як способи набуття повноважень органами влади.³ Інші вважають корисною для юридичної науки таку класифікацію, яка висвітлює юридично значущі ознаки, властивості чи характеристики правових явищ і фактів і пропонують виділяти дві форми: надання повноважень і делегування повноважень.⁴

Деякі автори доходять висновку, що залежно від того, чи передача повноважень може здійснюватися в поєднанні із процесами утворення (шляхом новоутворення або реорганізації) та припинення органів

¹ Галицина Н.В. Що розуміти під категорією «соціальна функція»? / Н.В. Галицина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 15. – Т. 1. – Ст. 69–73.

² Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1435.

³ Плахотнюк Н.Г. Деконцентрація та делегування як способи набуття повноважень органами виконавчої влади / Н.Г. Плахотнюк // Теорія та практика державного управління. – Випуск 9. Державне управління та місцеве самоврядування : Тези IV міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2004 р. – Х. : Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України «Магістр», 2004. – С. 17.

⁴ Розподіл повноважень публічної адміністрації : [монографія]. – Ужгород: Гражда, 2016. – 220 с. – С. 76.

(шляхом реорганізації або ліквідації), чи без здійснення таких процесів (наприклад, у разі передачі функцій і повноважень між наявними органами), можна виділити два способи наділення функціями та повноваженнями органів: а) первісний спосіб: має місце під час наділення органу функціями та повноваженнями, не визначеними раніше змістовно в законодавстві та/або не закріпленими за конкретним органом державної влади; б) похідний спосіб: коли функції та повноваження передаються від одного органу, що функціонує на момент передачі, до другого органу чи органів – новоутвореного, утвореного шляхом реорганізації або ж наявного.⁵

Щодо передачі саме функцій, то в науковій літературі існує позиція, що одним із способів або форм передачі функцій держави є делегування.⁶

На нашу думку, категорія «делегування» не завжди відображає всі аспекти і можливості такого правового явища як передача функцій держави (у такому разі соціальних функцій) недержавним утворенням. Тому в науковій статті буде вживатися поняття «передача» функцій, попри те, що в юридичній літературі зустрічаються «делегування», «децентралізація», «наділення функціями» тощо.

Найбільш вагомим недержавним суб'єктом із реалізації соціальних функцій є місцеве самоврядування та його органи. Вони є публічними органами, що реалізують публічний інтерес, обумовлюючи їх вагомість і значення. Сьогодні ми спостерігаємо бажання самої держави перекласти частину соціальних питань, а беручи до уваги соціально-економічний стан держави, і соціальних проблем на місцеве самоврядування, обґрунтовуючи таке прагнення власне соціальним призначенням згаданого інституту та максимальним наближенням до людини, яка є членом територіальної громади і потребує негайного розв'язання питань місцевого значення, які за своїм характером теж є переважно соціальними і мають соціальне спрямування. Ефективне місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства та необхідний елемент формування соціальної державності має бути насамперед зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, покликане здійснювати різноманітні функції в соціальній сфері життя населення. Як свідчить досвід інших країн, територіальні громади та їх представницькі органи можуть більш ефективно, оперативніше, ніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій, забезпечувати соціальні, комунально-побутові й інші життєво необхідні потреби. Водночас сама соціальна функція місцевого самоврядування є малодослідженою, її наявність констатується тільки в контексті класифікації функцій територіальних громад, їх органів і муніципальної влади як виду публічної влади. Її визначення зводиться до діяльності у сфері соціального обслуговування, тобто це – центральний напрям діяльності місцевого самоврядування, оскільки реалізує повсякденні запити й інтереси населення.⁷

Соціальна функція територіальних громад, соціальна функція муніципальної влади являють собою відповідно основні напрями і види їх діяльності в соціальній галузі.⁸

Соціальну функцію територіальних громад визначають також як напрям діяльності територіальної громади, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, з розвитком системи соціальної взаємодії.⁹ В останньому визначенні соціальна функція територіальної громади певним чином ототожнюється з культурною функцією територіальних громад, яку необхідно розглядати як самостійну функцію. В юридичній літературі зустрічаються випадки ототожнення самої соціальної функції зі сферами діяльності, що призводить до надмірної деталізації та виокремлення таких функцій: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян тощо. Водночас зазначається, що функції місцевого

⁵ Повар П.О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П.О. Повар // Вісник Вищої ради юстиції. – № 3 (11). – 2012. – С. 176.

⁶ Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : [монографія] / І.В. Дробуш. – Рівне: Овід. – 2015. – С. 124–125.

⁷ Казанчев Ю.Д. Муниципальное право России : [учебник] / Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. – М. : Новый Юрист, 1998. – 288 с.

⁸ Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

⁹ Казанчев Ю.Д. Муниципальное право России : [учебник] / Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. – М. : Новый Юрист, 1998. – С. 267.

самоврядування за сферами діяльності деталізуються та конкретизуються у вигляді певних повноважень, які закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевому законодавстві. Вважаємо, що перелічені так звані самостійні, виокремлені соціальні функції є певними напрямками муніципальної діяльності в різних сферах місцевого життя (у сферах охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо) і разом становлять зміст соціальної функції місцевого самоврядування.¹⁰

Соціальна функція місцевого самоврядування, її розмежування із соціальною функцією органів держави та належна реалізація є можливими за таких умов: належного й ефективного розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; ефективної та стабільної системи функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективності впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей і якості діяльності до європейських стандартів; розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; формування дієвих місцевих бюджетів; належного матеріального, фінансового й іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.¹¹

Незважаючи на те, що надання соціальних послуг в Україні є прерогативою саме держави й органів місцевого самоврядування, організації недержавного сектора у сфері надання соціальних послуг особам, які їх потребують, відіграють значну роль. Спектр соціальних послуг, що надаються недержавними організаціями, є досить широким.

Недержавні організації здійснюють свої функції залежно від території, на яку розповсюджується діяльність таких організацій, на місцевому, загальнонаціональному і міжнародному рівнях. Переважна більшість недержавних організацій в Україні діють саме на місцевому рівні, у межах якогось одного міста. Тому недержавні організації, які працюють на місцевому рівні, краще знають місцеві громади, знайомі з їхніми потребами та часто можуть запропонувати найефективніший спосіб надання соціальних послуг місцевому населенню і, вважає Л.Л. Сідельник, є причиною того, що такі організації здатні ефективніше, ніж державні, надати соціальні послуги, швидше реагувати на нові потреби в соціальній сфері.¹²

Водночас детальний розгляд становища недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги – неприбуткових юридичних осіб, свідчить про те, що жодних привілеїв, пільг чи інших засобів заохочення для таких суб'єктів наразі не існує. Для українських недержавних організацій не створено сприятливих умов для виходу на ринок соціальних послуг і отримання замовлення від держави на їх надання. Незважаючи на те, що органи влади формально визнають важливу роль неурядових організацій у вирішенні соціальних проблем, державні закупівлі соціальних послуг фактично здійснюються переважно в державних установах. Державне фінансування проектів недержавних організацій поширюється на обмежене коло таких організацій, а саме: організації інвалідів, ветеранів, молодіжні та дитячі громадські організації. Без права на отримання державного фінансування багатодітним сім'ям або невиліковно хворим.

Через обмеження можливості участі недержавних суб'єктів-надавачів на ринку соціальних послуг і низький рівень державних соціальних послуг деяким категоріям осіб, вирішення важливих суспільних проблем гальмується.

Фактично єдиним кроком держави назустріч громадським і благодійним організаціям-надавачам соціальних послуг стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» № 1759-VI від 15 грудня 2009 р., що скасував необхідність ліцензування такого виду діяльності.

¹⁰ Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 2(32). – С. 90–96.

¹¹ Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : [монографія] / І.В. Довбуш. – Рівне : Овід. – 2015. – С. 148.

¹² Сідельник Л.Л. Неурядові організації – ефективні союзники держави в наданні соціальних послуг : теорема чи аксіома? / Л.Л. Сідельник // Громадянське суспільство. – 2010. – № 1. – С. 22–26.

Відсутність державної опіки над недержавними суб'єктами очевидна, якщо порівняти їх становище з привілеями державних і комунальних суб'єктів. Яскравим прикладом є положення ч. 4 ст. 9 закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 р. № 2269– XII, відповідно до якого, у разі надходження заяви про оренду майна від державних і комунальних спеціалізованих підприємств, установ і закладів соціального обслуговування, що надають соціальні послуги, оголошення про намір передати майно в оренду не розміщується і договір оренди укладається з таким заявником без проведення конкурсу. Недержавні ж суб'єкти, що надають соціальні послуги на професійній основі, у разі необхідності в оренді майна можуть отримати його лише через конкурс.

Інтереси розбудови національної моделі фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, яка відповідає найкращим світовим взірцям, потребують формування сучасного уявлення про природу відносин у сфері надання соціальних послуг, їх правового закріплення та реалізації на практиці.

У часи зростання значення людського чинника, усвідомлення цінності людського капіталу виникає нагальна потреба переосмислити роль благодійних і волонтерських організацій у сфері надання соціальних послуг.

Волонтерські послуги, які надають під час благодійної діяльності, можна вважати особливим видом соціальних послуг. Вони останнім часом набули поширення в усьому світі. Позитивний імідж сучасного суспільства створюється завдяки всебічному використанню благодійних ресурсів як матеріального, так і нематеріального характеру, наприклад, людського капіталу, роль якого істотно зростає в умовах глобалізації.

Отже, передача соціальних функцій держави недержавним органам, організаціям та іншим суб'єктам здійснюється законодавцем через прийняття нормативно-правового акту, який наділяє відповідні органи повноваженнями (як у випадку органів місцевого самоврядування) або правами (як у випадку інших суб'єктів – осіб приватного права) щодо реалізації відповідних функцій. Така передача не містить ні часових вимірів, ні виникнення зустрічних зобов'язань, не виникає вона на підставі договорів, тому, на нашу думку, вживати для її позначення термін «делегування» недоцільно.

Анотація

У статті проведено аналіз поняття передачі соціальної функції держави недержавним суб'єктам. Звернено увагу на те, що питання про передачу владних повноважень від одного суб'єкта до іншого в юридичній науковій літературі досліджено більш детально, ніж про передачу функцій.

Summary

In this article the analysis of the concept of the transfer of social function of the state to non-state actors. Attention is drawn to the fact that the issue of the transfer of power from one subject to another in a legal Abstract: Scientific literature is investigated in more detail than functions.

Використана література:

1. Галіцина Н.В. Що розуміти під категорією «соціальна функція»? / Н.В. Галіцина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарно-го університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 15. – Т. 1. – Ст. 69–3.
2. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1435.
3. Плахотнюк Н.Г. Деконцентрація та делегування як способи набуття повноважень органами виконавчої влади / Н.Г. Плахотнюк // Теорія та практика державного управління. – Випуск 9. Державне управління та місцеве самоврядування : Тези IV міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2004 р. – Х. : Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України «Магістр», 2004. – С. 17.
4. Розподіл повноважень публічної адміністрації : [монографія]. – Ужгород : Гражда, 2016. – 220 с. – С. 76.
5. Повар П.О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П.О. Повар // Вісник Вищої ради юстиції. – № 3 (11). – 2012. – С. 176.

6. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : [монографія] / І.В. Дробуш. – Рівне : Овід, – 2015. – С. 124–125.
7. Казанчев Ю.Д. Муниципальное право России : [учебник] / Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. – М. : Новый Юрист, 1998. – 288 с.
8. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія]. – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
9. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування / І.В. Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2015. – № 2 (32). – С. 90–96.
10. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : [монографія] / І.В. Дробуш. – Рівне : Овід, – 2015. – С. 148.
11. Сідельник Л.Л. Неурядові організації – ефективні союзники держави в наданні соціальних послуг: теорема чи аксіома? / Л.Л. Сідельник // Громадянське суспільство. – 2010. – № 1. – С. 22–26.