

Кукеев А.К.*
старший преподаватель, ЮКУ им. М. Ауэзова, Шымкент, Казахстан
**НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Автор - корреспондент: askar_kukeyev@mail.ru

Аннотация: В данной статье раскрыто содержание административно-правового обеспечения государственной социальной политики в Республике Казахстан и предложены пути совершенствования деятельности публичной администрации в этой сфере. Административно-правовое обеспечение осуществляется через реализацию своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления путем определения приоритетов социальной политики, исполнения своих конституционных обязанностей по инициированию, разработки и проведения социальной политики в трудовой сфере и сфере занятости населения, социальной защиты, здравоохранения, образования, науки, обеспечения мероприятий по развитию социального государства путем воплощения в жизнь социальной политики, реализации концепций, стратегий, программ в социальной сфере. Обобщая состояние административно-правового регулирования государственной социальной политики, начиная со времен обретения независимости. Обращено внимание основным недостаткам законодательства, которое регулировало государственную социальную политику на разных исторических этапах можно отнести: недостаточная научная обоснованность многих мероприятий; декларативность положений; отсутствие четких механизмов реализации мер государственной политики; большое количество изменений и дополнений в законодательство, регулирующее социальную сферу, его нестабильность, несогласованность и противоречивость отдельных норм.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, государственная политика, механизм административно-правового обеспечения, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, распределение полномочий, социальная сфера.

Актуальность проблем административно-правового обеспечения государственной социальной политики обусловлена двухвекторным направлением нашего государства. Это евроинтеграция и децентрализация. Как показывает опыт, чрезмерно централизованная государственная социальная политика исчерпала свои ресурсы и не позволяет эффективно решать конкретные проблемы в социальной сфере.

Социально-экономическая неравномерность территориального развития в Казахстане углублялась из-за сложившейся десятилетиями традиционной позиции, суть которой заключалась в привязке решения имеющихся проблем развития отдельных территорий к недостаточной поддержке центра. Отсутствие первоочередной ориентации на собственные возможности и ресурсный потенциал территорий, создание условий для его эффективного использования привели к нивелированию ответственности местных органов власти. Несомненно, что сегодня на уровне государственного регулирования развития и реализации экономического потенциала регионов государства должны пройти кардинальные изменения, которые, с одной стороны, обеспечат рост финансово-экономической автономии территориальной общины, а с другой – повысят контроль и ответственность местного самоуправления и органов исполнительной власти

На протяжении всего периода существования Казахстана как независимого государства формирование социальной политики осуществлялось без базирования на какой-либо определенной методологии, отрывочно и непоследовательно. При этом социальная политика в Казахстане довольно часто становилась заложником избирательных кампаний, поэтому отдельные нововведения принимались для получения поддержки электората перед очередными выборами. Следствием такого подхода к формированию социальной политики стала ситуация, когда принятое множество

нормативных документов по регулированию социальной сферы чрезвычайно бюрократизирует процессы социального обеспечения населения и при этом практически не существует механизмов реального контроля за соблюдением действующего законодательства. Как результат, значительная часть норм и положений просто не выполняется из-за нехватки необходимых ресурсов, халатности соответствующих работников, неосведомленности индивидов относительно их права и т.д. Кроме того, такая система практически полностью лишена стимулирующего характера - получатели социальных выплат практически никак не мотивируются к активизации деятельности по развитию собственного благосостояния.

Эффективная социальная политика государства, связанная с распределением материальных и духовных благ, удовлетворением потребностей человека невозможна без активного участия самого населения страны, регионов. Весомую роль в реализации социальной политики на соответствующем местном уровне играет именно институт местного самоуправления, который является не только одним из уровней публичной власти, а, что самое важное, является уровнем самоуправляющейся власти, непосредственно функционирующей в сфере существования жителей определенной территории, объединенных соответствующими коллективно-территориальными интересами.

Важную основу в развитии процессов децентрализации социальной сферы заложила *Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года* [1]. В течение действия *Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 годов* в Казахстане создана юридическая основа и внедрены новые подходы для стратегического планирования и финансирования регионального развития.

Наряду с этим реализация *Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года* обнажила проблемы, которые сегодня нуждаются в решении.

К таким проблемам можно отнести:

- слабость органов исполнительной власти, прежде всего на региональном и местном уровне и органов местного самоуправления, что часто проявляется в отсутствии инициативы, опыта и компетенций по решению проблем регионального и местного значения;

- потребность в качественном обновлении кадрового потенциала органов местного самоуправления;

- недостаточная способность центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов регионального развития к эффективному внедрению реформ, предоставлению высококачественных услуг населению и решению проблем социально-экономического развития территорий.

Эти проблемные вопросы требуют: внедрения новейших механизмов усовершенствования деятельности субъектов реализации государственной социальной политики; решение вопроса распределения полномочий в сфере предоставления социальных услуг, использования бюджетных средств. На местном уровне речь идет также о способности общества в целом обеспечивать нормальное развитие социальной инфраструктуры.

Первоочередными задачами новой региональной политики является ускорение экономического роста регионов, повышение их конкурентоспособности на основе эффективного использования внутреннего потенциала, создание новых рабочих мест, улучшение занятости населения.

Увеличение роли местного самоуправления в процессах децентрализации власти в социальной сфере выявило ряд негативных и проблемных моментов, существенно усложняющих эти процессы и требующих решения. На сегодняшний день наиболее острыми проблемами развития социальной сферы являются:

- несовершенная система территориального размещения объектов социальной

инфраструктуры;

- неупорядоченность отношений собственности на объекты социальной инфраструктуры;

- недостаточность бюджетных средств для эффективного функционирования учреждений социальной инфраструктуры;

- недостаточный уровень кадрового обеспечения учреждений социальной сферы;

- недостаточный уровень качества услуг, предоставляемых населению объектами социальной сферы.

Как показывает отечественная практика, перераспределение полномочий в сфере управления социальной сферой является сложным процессом, сопровождающимся поиском путей избегания возможных рисков и дисбалансов. Решения, реализуемые государством в направлении децентрализации управления в социальной сфере, не имеют однозначной положительной оценки. Передача полномочий на места, закрепление источников ресурсов для их выполнения требует надлежащего законодательного, организационного и методического обеспечения. Важным признаком современных реформ является их быстрое развертывание, поэтому это иногда усложняет процесс децентрализации, который призван способствовать повышению эффективности использования финансовых ресурсов и обеспечению высокого качества образовательных, медицинских и других видов услуг социальной сферы, предоставляемых населению. С другой стороны, поскольку реформа децентрализации носит комплексный характер и стала основным приоритетом правительственной политики, нивелирование негативных влияний и устранение противоречий происходит в условиях оперативного реагирования.

Значительные изменения, связанные с процессами децентрализации власти, обуславливают наделение органов местного самоуправления значительными собственными полномочиями по созданию и содержанию учреждений социальной инфраструктуры, предоставлению социальных услуг, обеспечению их качества и другие.

К ведению исполнительных органов городов областного значения принадлежит обеспечению предоставления социальных услуг. Кроме того, к полномочиям органам местного самоуправления отнесено:

- определение потребностей населения в социальных услугах, информирование жителей общины об их перечне, обеспечение их финансирования;

- выявление уязвимых групп лиц/семей;

- оценка потребностей лица/семьи, предоставление базовых социальных услуг, предоставление других социальных услуг путем создания сети поставщиков социальных услуг, привлечения поставщиков негосударственного сектора;

- выполнение местных программ в части предоставления социальных услуг;

- повышение профессиональной компетентности/квалификации работников;

- обеспечение повышения компетентности и квалификации поставщиков социальных услуг.

Отсюда остается проблема возможности органов местного самоуправления качественно и эффективно реализовывать государственную политику в социальной сфере, такие изменения также обуславливают возникновение риска неполучения жителями отдельных видов социальных услуг через финансовую и другую несостоятельность их предоставления.

Согласно действующему законодательству, при необходимости, должны быть развиты следующие услуги, которые условно можно разделить на следующие группы:

- превентивные/профилактические: консультирование, информирование, социальная профилактика;

- для лиц/семей, попавших в сложные жизненные обстоятельства: социальное сопровождение, социальная адаптация, социальная интеграция и реинтеграция, натуральная помощь, представительство интересов, посредничество (медиация);

- для лиц с инвалидностью и пожилых людей: поддержанопрживание, уход на дому,

физическое сопровождение лиц с инвалидностью, имеющие нарушения опорно-двигательного аппарата и передвигающиеся в креслах колесных, нарушение зрения; перевод на жестовой язык;

– для детей с инвалидностью: сопровождение во время инклюзивного обучения, дневной уход;

– кризисные услуги: экстренное (кризисное) вмешательство; предоставление убежища;

– для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки: уход и воспитание детей в условиях, приближенных к семейным. Все эти услуги должны предоставляться максимально приближенно к проживанию нуждающегося человека.

Однако в реализации вышеприведенных направлений столкнулись с многочисленными проблемами. Одним из них является финансирование социальной сферы.

В настоящее время в оперативном решении нуждаются следующие проблемы: недофинансирование органами местного самоуправления социальных услуг и отсутствие ответственности за это и рычагов влияния на них; неэффективность расходования публичных финансов; рынок неформальных услуг, нелегальных или полулегальных поставщиков социальных услуг в связи со значительным спросом на услуги стационарного ухода и отсутствие достаточного легального предложения; неспособность обеспечивать надлежащую отдачу, в соответствии с объемом расходуемых средств; низкий уровень предоставления социальных услуг, в том числе вследствие отсутствия конкуренции. Незрелость рынка социальных услуг, особенно в сельской местности усиливается не только бездорожием и безденежием (о чем отмечают органы местного самоуправления), но и слабой координацией, некомпетентностью или отсутствием кадров и немотивированностью (в условиях отсутствия жестких законодательных норм), непривлекательностью стимулов в этой сфере, отсутствием актуальной информации о потребностях в таких услугах в режиме онлайн.

Решение этого вопроса также предлагается только тесным взаимодействием и координацией местными государственными администрациями, в том числе с привлечением других источников, которыми могут быть благотворительные фонды, меценаты и другие субъекты.

Выстраивая оптимальную модель финансирования социальных услуг в обществе, важно совмещать возможности их предоставления как коммунальными структурами, так и субъектами негосударственного сектора. Одна из основных основ функционирования системы предоставления социальных услуг, предусмотренная Законом Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» [2], является равенство прав, обязанностей и ответственности поставщиков социальных услуг государственного и негосударственного секторов. Следовательно, бюджетное финансирование может быть направлено как для обеспечения деятельности коммунальных учреждений, предоставляющих социальные услуги, так и закупки социальных услуг у субъектов негосударственного сектора. Для этого могут применяться процедуры закупок, предусмотренные Законом Республики Казахстан «О государственных закупках» [3], конкурсы социальных проектов, социальных программ.

Наше государство должно пройти непростой путь в вопросах самодостаточности административно-правового обеспечения государственной социальной политики на местном и региональном уровнях. Для этого необходима как политическая воля, так и системные и постепенные реформы, такие как административно-территориальная, административная и полноценная реформа органов местного самоуправления. Успех в этих направлениях будет зависеть от возможности государственных институций осуществить четкое, полное и исчерпывающее распределение полномочий между центральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в вопросах социальной защиты, предоставления социальных услуг и финансирования

отраслей социальной сферы.

Среди приоритетных задач – децентрализация, дерегуляция и деинституционализация системы предоставления услуг, определение потребностей в услугах на уровне общины, где непосредственно проживают потребители этих услуг, обеспечение беспрепятственного доступа к услугам всех нуждающихся, переход от финансирования учреждений, оказывающих услуги, к финансированию собственно услуг, привлечению к оказанию услуг негосударственных субъектов, закупке услуг на открытых конкурсах, социальному заказу на услуги, разработке и внедрению в практику работы государственных стандартов предоставления услуг, критериев их качества.

Таким образом, одним из путей решения проблемных вопросов финансирования социальной сферы на местном и региональном уровне является привлечение к участию негосударственный сектор, внедрение договорных форм совместной деятельности.

В современных условиях децентрализации власти в социальной сфере предоставление полномочий по предоставлению социальной поддержки и социальных услуг от государства в органы местного самоуправления, и соответственно от государства – частным субъектам требует необходимость оставить за государством функции контроля и мониторинга деятельности поставителей таких услуг, функционирование негосударственных пенсионных фондов, влиять на формы и методы их работы с целью обеспечения качества таких услуг, соблюдения государственных стандартов и режима законности.

Согласно новому законодательству социальные услуги могут предоставляться как органами государственной власти, органами местного самоуправления, так и негосударственными организациями. Но если в основе социальной услуги лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга должна предоставляться государственными структурами, следовательно, государство в этом случае не вправе самоустраниться, хотя это не запрещает предоставление этой услуги и негосударственными, коммерческими органами.

Наряду с этим законодательство, регламентирующее сегодня деятельность по вопросам взаимодействия между органами местной власти, местного самоуправления и негосударственным сектором, между органами местного самоуправления между собой требует усовершенствования. Частично этот вопрос урегулирован подзаконными актами, однако в большинстве своем они носят рекомендательный характер.

Сегодня на уровне государства не обеспечены реальные механизмы и организационные инструменты воплощения новой системы деятельности органов местного самоуправления в вопросах реализации многих направлений социальной политики. К сожалению, действующее законодательство ограничено либо изданием методических рекомендаций, либо фрагментарным регулированием реализации делегированных полномочий органами местного самоуправления в социальной сфере.

С учетом этого и в целях гарантирования стабильности правовых и других отношений, в течение переходного периода органам государственного управления и местного самоуправления необходимо обеспечить непрерывность реализации задач и полномочий государства, местного самоуправления, в частности в части предоставления социальных услуг, осуществления социальных выплат, реализации деятельности по защите прав детей и т.д.

Как это сделать? Одним из практических путей решения этой проблемы, как нам представляется, улучшение текущего планирования и распространение договорной формы сотрудничества.

Под текущим планированием мы понимаем программные документы планирования местных бюджетов, определение потребностей граждан в социальных услугах и возможности их предоставления. Такое планирование позволит выявить проблемные вопросы заранее. При планировании местных бюджетов следует учитывать потребности общества в финансовых ресурсах для содержания учреждений социальной

инфраструктуры, социальных работников, видов социальных услуг.

Ключевые направления модернизации публичного управления в сфере социальной работы, на которых необходимо акцентировать внимание, являются: согласование и координация действий различных субъектов (органов исполнительной власти, местного самоуправления, общественного сектора); интеграция усилий, средств и возможностей государственных институций и неправительственных организаций; разработка и внедрение действенных механизмов межсекторного партнерства по обеспечению социальных гарантий и защите прав социально уязвимых категорий граждан, создание условий для их адаптации в социальной среде; внедрение комплексной системы социальной работы; повышение эффективности функционирования социальных служб; обеспечение должного профессионального уровня специалистов социальной работы; оптимизация системы социальных услуг на уровне территориального общества; внедрение инновационных социальных технологий; использование альтернативных источников предоставления и финансирования социальных услуг и т.д.

Непрерывность в предоставлении социальных услуг, социальной защиты и социального обеспечения, содержании учреждений социальной инфраструктуры на местном уровне должна обеспечиваться путем: - совместного планирования программ развития социальной сферы и местных расходов на социальную сферу с общим участием территориальных общин и местных государственных администраций; распространение договорной формы сотрудничества территориальных общин с негосударственным сектором по вопросам финансирования и развития социальной сферы; распространение договорной формы сотрудничества территориальных общин между собой; сотрудничать с территориальными органами службы занятости и т.д.

Решения таких сложных вопросов, которые были освещены в нашем исследовании, требуют в конечном счете усовершенствования нормативно-правового регулирования административно-правового статуса и деятельности всех субъектов реализации государственной социальной политики, унификацию законодательства, регулирующего отношения по предоставлению социальных услуг, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере. Распыленность существующего законодательства по вопросам социальной защиты и социального обеспечения, формирование нового по вопросам социальных услуг требует унификации и систематизации. Мы согласны с существующими в научной литературе мнениями специалистов и поддерживаем необходимость принятия Социального кодекса.

В подтверждение необходимости принятия Социального кодекса также следует привести и следующие доводы.

Вопрос кодификации социальной сферы периодически поднимается как учеными, так и законодателем. Недостатком действующего законодательства является то, что правовое регулирование социальных отношений до сих пор осуществляется не единым законом, а разными законами и подзаконными нормативно-правовыми актами. При этом можно привести многочисленные случаи, когда нормы подзаконных актов прямо противоречат акту высшей юридической силы – закону, также негативно отражается на правах и свободах людей и граждан. Несмотря на такие конституционные гарантии, действующее законодательство содержит значительное количество несогласованных между собой норм социальной защиты отдельных категорий граждан: пенсионеров, безработных, семей с детьми, малообеспеченных семей, ветеранов войны и труда, жертв политических репрессий, чернобыльцев, инвалидов и других социально незащищенных категорий населения. Более того, редки случаи, когда при принятии новых законов, вопреки Конституции Республики Казахстан, значительно сужаются уже существующие права и свободы человека и гражданина.

Актуальность этих проблем нормативно-правового регулирования социальной сферы не утрачена и по сей день. А еще возможно и повышенное, в современных условиях становление нового законодательства о социальных услугах, децентрализации власти.

Мы поддерживаем разработчиков проекта Социального кодекса Республики Казахстан о необходимости объединить и систематизировать его нормами законодательства в сфере социального обеспечения, социального страхования и социальных услуг.

Кодификация законодательства в социальной сфере позволит с одной стороны, унифицировать, систематизировать, обобщить нормы, регулирующие общественные отношения в сферах социального страхования, социального обеспечения и социальных услуг, устранить существующие коллизии и дублирование норм, с другой, установить новые нормы, отвечающие современным потребностям и интересам граждан, развитию общественных отношений в социальной сфере.

Современная государственная социальная политика в условиях децентрализации власти построена на индивидуальном подходе к развитию социальной сферы на местном уровне и при активном участии в этом местной власти и территориальных общин. Децентрализация в сфере социальной защиты и социального обеспечения выявила следующие актуальные проблемы, во-первых, это распределение полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти; во-вторых, способность местного самоуправления выполнять свои полномочия в социальной сфере.

Проведение дальнейших реформ в сфере реализации государственной социальной политики в условиях децентрализации власти требует: достижения баланса централизации и децентрализации власти по вопросам социального обеспечения, занятости населения, предоставления социальных услуг, защиты прав детей и т.п. через механизмы сбалансированности общегосударственной и региональной социальной политики; внедрение унифицированной методики разработки региональных и местных программ развития социальной сферы и его финансирования; создание Дорожной карты с определением алгоритма выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий в социальной сфере; создание правовых и экономических механизмов публично-частного партнерства в социальной сфере путем стимулирования и привлечения негосударственного сектора к решению социальных проблем на местном уровне, поиск новых источников финансирования социальной сферы на местном уровне; урегулирование на законодательном уровне всех форм публично-частного партнерства в социальной сфере.

На государственном уровне осуществление сбалансированности государственной и региональной социальной политики в условиях децентрализации требует: внедрения механизма оценки региональной социальной политики в вопросе способности регионов реализовывать собственные и делегированные полномочия в этой сфере; усовершенствование законодательства с четким определением предметов ведения, задач, прав и обязанностей, ответственности субъектов реализации государственной социальной политики центрального и местного (регионального) уровня; за субъектами реализации государственной социальной политики центрального уровня оставить право осуществления контроля, обучения, оказания методической помощи в вопросах реализации государственной социальной политики; на уровне законодательства урегулировать распределение полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти в сфере предоставления социальных услуг, социальной защиты и социального обеспечения.

предоставления социальных услуг, социальной защиты и социального обеспечения.

Список литературы

1. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года»// URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения 20.01.2022).

2. Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 114-IV «О специальных социальных услугах»// URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114>_(дата обращения 22.01.2022).

3. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках»// URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>(дата обращения 22.01.2022).

Түйін: Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік әлеуметтік саясаттың әкімшілік-құқықтық қамтамасыз етілуінің мазмұны ашылып, осы саладағы қоғамдық әкімшіліктің қызметін жетілдіру жолдары ұсынылды. Әкімшілік-құқықтық қамтамасыз ету әлеуметтік саясаттың басымдықтарын айқындау, еңбек саласында және халықты жұмыспен қамту, әлеуметтік қорғау, денсаулық сақтау, білім беру, ғылым салаларында әлеуметтік саясатты іске асыру, әлеуметтік саладағы тұжырымдамаларды, стратегияларды, бағдарламаларды іске асыру жолымен әлеуметтік мемлекетті дамыту жөніндегі іс-шараларды қамтамасыз ету, әлеуметтік саясатты іске асыру, еңбек саласындағы және халықты жұмыспен қамту, әлеуметтік қорғау, денсаулық сақтау, білім беру, ғылым саласындағы әлеуметтік саясатты бастамашылық ету, әзірлеу және Тәуелсіздік алған кезден бастап мемлекеттік әлеуметтік саясатты әкімшілік-құқықтық реттеудің жай-күйін жинақтай отырып, әртүрлі тарихи кезеңдердегі Мемлекеттік әлеуметтік саясатты реттейтін заңнаманың негізгі кемшіліктеріне: көптеген іс-шаралардың ғылыми негізділігінің жеткіліксіздігі; ережелердің декларативтілігі; мемлекеттік саясат шараларын іске асырудың нақты тетіктерінің болмауы назар аударылды; әлеуметтік саланы реттейтін заңнамаға көптеген өзгерістер мен толықтырулар, оның тұрақсыздығы, жеке нормалардың сәйкес келмеуі және сәйкес келмеуі.

Кілт сөздер: әкімшілік-құқықтық қамтамасыз ету, мемлекеттік саясат, әкімшілік-құқықтық қамтамасыз ету тетігі, атқарушы билік органдары, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, өкілеттіктерді бөлу, әлеуметтік сала.

Abstract: This article reveals the content of administrative and legal support of the state social policy in the Republic of Kazakhstan and suggests ways to improve the activities of public administration in this area. Administrative and legal support is carried out through the exercise of their powers by state authorities and local self-government bodies by determining the priorities of social policy, fulfilling their constitutional obligations to initiate, develop and implement social policy in the labor and employment sphere, social protection, healthcare, education, science, providing measures for the development of the welfare state by implementing social policy, implementing concepts, strategies, programs in the social sphere. Summarizing the state of administrative and legal regulation of state social policy since independence, attention is drawn to the main shortcomings of legislation that regulated state social policy at different historical stages, including: insufficient scientific validity of many measures; declarative provisions; lack of clear mechanisms for the implementation of state policy measures; a large number of amendments and additions to the legislation regulating the social sphere, its instability, inconsistency and inconsistency of individual norms.

Keywords: administrative and legal support, state policy, mechanism of administrative and legal support, executive authorities, local self-government bodies, distribution of powers, social sphere.