

УДК 351.84:364.442

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ ПОЛІТИКОЮ ТА СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ НА РІВНІ ГРОМАДИ**

**НИКОЛАЄВА В. І.,**  
кандидат педагогічних наук, доцент  
кафедри соціології управління  
Донецького державного університету  
управління (м. Маріуполь)

*Стаття присвячена розкриттю проблемам державного управління соціальною політикою та системою соціальної роботи на місцевому рівні. Автор наголошує на пошуку оптимальних шляхів вирішення проблемних питань за участю усіх суб'єктів і об'єктів управління із залученням ресурсів громади. Пропонується вдосконалення структур виконавчих органів державної влади на міському рівні; децентралізація деяких засад реалізації соціальної політики та системи соціальної роботи*

**Ключові слова:** державне управління, децентралізація, соціальна політика, система соціальної роботи, місцеве самоврядування, громада.

*Статья посвящена раскрытию проблемам государственного управления социальной политикой и системой социальной работы на местном уровне. Автор настаивает на поиске оптимальных путей решения проблемных вопросов с участием всех субъектов и объектов управления с привлечением ресурсов общины. Предлагается совершенствование структур исполнительных органов государственной власти на местном уровне; децентрализация некоторых основ реализации социальной политики и системы социальной работы.*

**Ключевые слова:** государственное управление, децентрализация, социальная политика, система социальной работы, местное самоуправление, громада.

*The article is devoted to the disclosure of the problems of public administration of social policy and the system of social work at the local level. The author emphasizes the search for the best ways to solve problematic issues with the participation of all subjects and objects of management with the involvement of community resources. It is proposed to improve the structures of executive bodies of state power at the city level, in order to allow decentralization of social policy and the social work system.*

**Keywords:** public administration, decentralization, social policy, system of social work, social services, local municipality, community.

*Постановка проблеми.* Державна політика й управління в галузі соціальної роботи знаходиться у стадії реформування, зокрема формування відповідної законодавчо-нормативної бази та технологій процесу управління системою соціальної роботи потребує негайного удосконалення. Передусім, мова йде про зміну традиційних структур управління і стилів політико-управлінської діяльності. У цей період здійснюється активний пошук нових

управлінських парадигм, ціннісних імперативів, а також моделей взаємозв'язку політики і державного управління. Важливою складовою модернізаційних змін і реформ у сучасній державі є підвищення ефективності і результативності роботи державних управлінських органів, вдосконалення якості надання соціальних послуг населенню.

Слід зауважити, державна соціальна політика спрямована на забезпечення добробуту усього населення з урахуванням впливу трансформаційних процесів та нових соціальних загроз та викликів (зокрема воєнний конфлікт на Сході України), що потребує необхідності перегляду пріоритетів соціального розвитку. У результаті особлива увага до перебудови та реалізації соціальної політики є дуже актуальною, тоді як обмежені бюджетні ресурси, які залишаються основним джерелом фінансування соціальних програм та дій, визначають необхідність в здійсненні моніторингу та оцінки ефективності їх використання, відстеження відповідності між кінцевими результатами та визначеними пріоритетами та завданнями.

Зауважмо, що в Україні активно здійснюється реформа ролі місцевого самоврядування в економічній і соціальній сферах, що стосується у тому числі і системи соціальної роботи, основними напрямками якої є соціальний захист і підтримка. Закономірним результатом дії цих реформ повинно стати апроксимація соціальних послуг і реалізація принципів адресності, доступності, якості. Це можливо на місцевому рівні – громаді й стає вирішальним з точки зору забезпечення права громадян на отримання цих послуг. У той же час, до сих пір залишаються невирішеними проблеми планування показників діяльності організацій-надавачів соціальних послуг виходячи з потреб громади або адміністративно-територіальної одиниці. Якщо кількість реальних і потенційних отримувачів соціальних послуг та необхідної їм кількості послуг можна досить швидко визначити, то з якісними характеристиками соціальних послуг, особливо у сільській місцевості виникає ще багато питань. Здійснення планування такої складності вимагає коректного збору та обробки інформації, регулярного відстеження змін, які відбуваються у ході надання населенню громади соціальних послуг, що потребує проведення постійного моніторингу.

Доречно згадати, що до проведення реформи, органи місцевого самоврядування обласного та районного рівня несли фінансову відповідальність за надання соціальних послуг, саме тому були сформовані інституціональні форми соціальної роботи з підтримки вразливих верств населення. Усі соціальні послуги надавалися в основному в інтернатних закладах із вилученням громадян з громади, де вони проживали. У сільській місцевості такі послуг зовсім не надавалося.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Насамперед, автори монографії [1] досліджують соціальну роботу як орган виконання завдань соціальної політики в інтересах економічного, політичного та духовного розвитку країни. Соціальна політика – це складова частина внутрішньої політики держави, яка втілена у її соціальних програмах та практиці і регулює відношення в суспільстві посередництвом інтересів провідних груп населення.

Виконання завдань соціальної політики в інтересах економічного, політичного та духовного розвитку країни можна простежити в роботах Р. Баркер, В. Беха, Ю. Бондаренко, І. Григор'євої, О. Іванової, А. Капської,

О. Крентовської, Е. Лібанової, Г. Лопушняк, М. Лукашевича, О. Макарової, М. Палій, Т. Семигіної, В. Скуратівського, М. Туленкова, Є. Холостової, П. Шевчука, Ю. Юрченко, А. Ягодки, О. Яременко, які досліджують її кризу призму соціальної роботи. Надання соціальних послуг місцевими органами влади розглядали вчені В. Бакуменко, С. Беккер, М. Дімітрова, В. Долечек, А. Крупник, Ю. Куц, Х. Ламберт та ін.

Реалізація соціально значущих цілей і розв'язання соціальних завдань відбувається через соціальні проекти і соціальні програми, які складають значну частину соціальної політики. Наукова й практична обґрунтованість завдань, цілей, проектів і програм, що лежать у сфері соціального життя суспільства, підкріплена відповідним економічним і культурним потенціалом суспільства, є обґрунтованою передумовою для державної соціальної політики.

*Метою статті є аналіз особливостей та проблем державного управління соціальної політики та системи соціальної роботи на рівні громади.*

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Соціально-економічні реформи і децентралізація в Україні сприяє надання соціальних послуг і розвитку соціальної роботи саме на місцевому рівні. Під місцевим рівнем розуміють рівень району, міста або села чи селища, тобто рівень адміністративно-територіальної одиниці. На території кожної адміністративно-територіальної одиниці мешкає певна громада, яка представляє собою сукупність людей, об'єднаних спільним становищем (у даному випадку територією проживання), отже місцевий рівень у широкому значенні включає і таке поняття як «рівень громади». Розвиток соціально-політичних та соціально-економічних процесів в Україні характеризується багаторазовим зростанням уваги до проблем місцевого розвитку та забезпечення рівного доступу населення до суспільних благ незалежно від місця проживання [2, с. 110].

Проте, існуюча практика поки що не запроваджена у багатьох об'єднаних громадах, і на це існують як об'єктивні причини (соціально-економічна криза, тривалий військовий конфлікт на Сході, недосконалі державні механізми управління тощо), так і суб'єктивні (слабкий рівень обізнаності жителів громади про переваги децентралізації, пасивність громадян та ін.) На жаль, громадам, для надання соціальних послуг своїм жителям, дешевше перераховувати цим закладам субвенції. Цій «економний» механізм стримує громадський контроль і заважає впливати на процес надання соціальних послуг. Зазвичай робота ведеться поверхово, за радянською системою, і деякі представники дійсно незахищених верств населення залишаються наодинці зі своїми проблемами [3].

На сьогоднішній день у державі утворена розгалужена мережа державних та комунальних установ і закладів, які входять до системи соціальної роботи і надають різноманітні соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Необхідно звернути увагу, що абсолютна більшість знаходиться у містах та обласних центрах.

Кількість соціальних установ в Україні на кінець 2016 р. (табл. 1) складає 2641, але сюди не війшли Центри соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, Центри матері і дитини тощо [4].

Таблиця 1

## Кількість соціальних закладів

№	Вид соціального закладу	2016 р.
1.	Школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	11
2.	Дитячі будинки	37
3.	Будинки дитини системи МОЗ	41
4.	Притулки для дітей	8
5.	Центри соціально-психологічної реабілітації	75
6.	Дитячі будинки сімейного типу	973
7.	Будинки-інтернати системи Мінсоцполітики	49
8.	Спеціальні школи (школи-інтернати)	333
9.	Центри соціальної підтримки дітей та сімей	3
10.	Територіальні центри соціального обслуговування	664
11.	Будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів (дорослих)	240
12.	Будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів (дітей та молоді)	49
13.	Центри (відділення) обліку бездомних громадян	98
14.	Заклади (відділення) соціального захисту для бездомних громадян I	43
15.	Установи для осіб, звільнених з місць позбавлення волі	17
	Усього установ	2641

Слід вказати, існуюча система соціальної спрямована, у першу чергу, на задоволення екстрених потреб вразливих категорій населення та не орієнтовані на превенцію виникненню складних життєвих обставин, що призводить до патерналістських настроїв більшості споживачів послуг.

У системі соціальної роботи на рівні громади наразі відсутня ефективна взаємодія державного, комерційного та некомерційного секторів, внаслідок чого не залучаються у повній мірі потенційні ресурси і увесь спектр соціальних технологій, якими володіють недержавні організації.

Однією із важливою умовою організації якісних послуг є запровадження постійного інформаційного обміну між надавачами цих послуг, що унеможливує використання комплексного підходу до подолання виникаючої складної життєвої ситуації та її наслідків. При цьому повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку системи соціальної роботи до сих пір не мають чітко окреслених повноважень, які повинні закріплені у відповідних законодавчих актах.

Загальною проблемою у досліджуваній сфері, на думку експертів, є недостатня ефективність існуючої у країні системи соціальної роботи, яка не забезпечує максимально обґрунтоване, справедливе та адресне використання наявних бюджетних ресурсів, слабо стимулює залучення через громадські інституції додаткових небюджетних ресурсів тощо. Основними причинами існування вказаних проблем експерти вважають такі:

- формальний підхід до сімейного стану та ігнорування реальних потреб у тих чи інших видах соціальної допомоги;
- обмеженість допомоги, коли значна кількість потребуючих її залишається взагалі без допомоги;
- існуюча система соціальної роботи не завжди враховує потреби уразливих верств населення у спілкуванні, духовній підтримці, професійній, творчій самореалізації тощо;
- рівень нормативної регламентації, обґрунтованості та прозорості основних процедур прийняття рішень щодо надання різних видів соціальної допомоги не завжди забезпечує належну об'єктивність;
- відсутність стандартів надання різних видів соціальної допомоги;
- відсутність належної координації діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та неурядових організацій;
- недостатність або відсутність системного громадського контролю за наданням соціальних послуг;
- недостатній професійний рівень працівників соціальної сфери [5].

Важливою функцією державного управління у сфері індивідуального підходу з надання соціальних послуг є залучення до процесу органів місцевого самоврядування. Практика розмежування повноважень між центральними та регіональними державними органами відбиває результати пошуку оптимального балансу між уніфікацією і чітким адмініструванням за владною вертикаллю і гнучким регіональним управлінням, що враховує соціально-економічну специфіку регіонів.

Для цього необхідно стимулювати місцеві ініціативи та вміло спрямовувати їх у русло, яке відповідає державній соціальній політиці. Передача більших повноважень щодо реалізації державної політики з надання соціальних послуг у регіони актуалізується за умов значного розмаїття у соціально-економічному становищі регіонів, яке може виправдати й існування різних соціальних стандартів у різних регіонах. При розмежуванні повноважень важливим є розподіл відповідальності за реалізацію державної соціальної політики, адміністративне управління, фінансування.

Але проблема недостатньої ефективності владно-громадської взаємодії у сфері надання соціальних послуг обумовлена не тільки і не стільки неготовністю соціальних служб до такої співпраці, скільки низьким організаційним та фаховим рівнем більшості об'єднань громадськості, які діють у сфері соціальної допомоги та соціального захисту населення. І звичайно ж вкрай низьким ресурсним забезпеченням інститутів громадянського суспільства соціальної спрямованості.

За цих умов, на думку експертів, ані держава в особі вищих органів законодавчої та виконавчої влади, ані місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, як і самі соціальні служби, що надають людям

соціальні послуги, самотужки впоратись із численними проблемами у цій сфері не можуть. Тому виникає нагальна потреба у пошуку механізмів співпраці органів влади і соціальних служб з громадськими інституціями задля вироблення та реалізації плану спільних дій у цій сфері [6].

Підвищення ефективності системи соціального захисту має базуватися на активізації працездатних осіб, сприяттні соціальної адаптації вразливих сімей і підвищенні їх спроможності до виходу зі стану бідності. Засоби, що застосовуються для попередження або виходу зі стану бідності – це програми підвищення освіти, набуття певної кваліфікації. Такі програми мають стимулювати бідних до більш активної життєвої позиції, створити умови для їх самостійного виходу зі скрутного становища.

Екстенсивний шлях розвитку в соціальному секторі, яке спирається на економічно необґрунтовану систему виплат і компенсацій, себе вичерпав, що проявляється в перевантаженості бюджету необґрунтованими соціальними виплатами та блокуванням підприємницької активності

Механізм управління соціальною сферою утворює єдність цілеспрямованого керівного впливу й соціальної самоорганізації. На всіх рівнях управління соціальними процесами здійснюється шляхом створення необхідного правового простору та регулярного впливу органів державної влади й інших суб'єктів управління на соціальну сферу. Держава в особі органів влади виступає як основний інститут, що об'єднує зусилля всіх органів і систем управління соціальними процесами [7].

Необхідно зауважити, що в останні роки простежується міжрегіональна диференціація споживання послуг соціальної інфраструктури, що обумовлена розбіжністю у вартості життя та обсягах споживання тих чи інших товарів і послуг у різних регіонах, станом соціально-економічного розвитку регіонів, внутрішнього ринку праці, розвитком бізнес-середовища та ринкової інфраструктури.

Найвищий приріст видатків за цей період був характерний для видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (в 11,8 разів), унаслідок чого їх частка у структурі видатків місцевих бюджетів зросла з 18,2 % у 2003 р. до 30,3 % у 2016 р. відповідно [8].

Державне управління системою соціальної роботи та організації надання якісних соціальних послуг у громаді обумовлено низкою проблем: незначними обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади; недостатньою податковою базою, зокрема місцевих податків та зборів; недосконалістю законодавства щодо прав органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій організувати послуги у громаді, надмірною залежністю місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема в питаннях планування послуг та формування мережі соціальних служб, формування і виконання місцевих бюджетів; відсутністю чіткого розподілу функцій у системі соціальних послуг між органами державної влади, місцевого самоврядування та надавачами послуг; недооцінкою ролі громадських, благодійних, релігійних організацій та місцевих ініціатив у впровадженні у громаді соціальних послуг [9].

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* З приводу цього, цілком доцільно буде вдосконалення структур виконавчих органів державної влади на міському рівні; децентралізація деяких засад реалізації соціальної політики на місцевому рівні, що передбачає надання органам виконавчої влади більшої самостійності при прийнятті відповідних рішень; пошук і залучення позабюджетних джерел фінансування; розвиток інноваційних форм діяльності закладів соціальної сфери.

Вирішення вищевказаних проблем стосовно управління соціальною сферою на рівні громади потребує часу і значних зусиль із залученням меценатів і спонсорів, ЗМІ; проведення фокус-груп і соціологічних досліджень; удосконалення механізмів взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями; зацікавлення та активна участь провідних науковців та експертів-фахівців.

При цьому характер і темпи реформування системи соціальної роботи, що є виконавчим механізмом практичної реалізації завдань довгострокової стратегії, напряму залежить, як відомо, від якості наукового і кадрового забезпечення цих процесів з боку вітчизняної науки та національної системи вищої професійної освіти у вимірі досягнень соціального розвитку держави.

Державне управління системою соціальної роботи на рівні громад здатне не тільки суттєво покращити надання соціальних послуг, але й активізувати людей та їхню спроможність протидіяти кризовим явищам та виникаючим проблемам із залучення ресурсів громадських організацій.

У подальших дослідженнях було б доречним вивчення, аналіз зарубіжного досвіду державного управління системою соціальної роботи на рівні громади.

#### *Література:*

1. Бех В. П., Лукашевич М. П., Туленков М. В. Соціальна робота і формування громадянського суспільства: монографія. Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. К.: НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. 599 с.
2. Калашнікова Т. М. Забезпечення територіально локалізованими благами в контексті людського розвитку. Демографія та соціальна економіка. 2015. № 1 (23). С. 102–112.
3. Інтегрована система надання соціальних послуг в ОТГ. URL: <https://sorada.gov.ua/actual/19143-integrovana-systema-dlja-nadannja-sotsialnyh-poslug-v-otg.htm>
4. Соціальний захист населення України Статистичний збірник. 2016 рік. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Організація ефективної соціальної роботи на базі органів самоорганізації населення. Кращий досвід та методичні рекомендації / Крупник А. С., Кіщенко В. В., Трепалюк А. С. За заг. ред. Крупника А. С. Одеса, 2014. 112 с.
6. Макарова О. В. Пріоритети політики зниження соціальної вразливості. Демографія та соціальна економіка. 2017. №2. С. 102-111.
7. Дегтяр О. А. Управління соціальною сферою в умовах формування інноваційної економіки України. Серія: Державне управління. 2013 р. № 2 (42). С. 165-170.

8. Швець П. А. Регіональна диференціація споживання послуг соціальної інфраструктури в Україні. Демографія та соціальна економіка. 2017. № 3 (31). С. 135–148

9. Горемикіна Ю. В., Терещенко Г. І. Особливості організації моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні. Демографія та соціальна економіка. 2017. № 3 (31). С. 100-112.

---

The article highlights the issue of public administration of the system of social work as a practical tool of social policy. Modern transformational processes, new social threats and challenges, military conflict in Eastern Ukraine, require revision of the priorities of social development and restructuring of state social policy.

The emphasis is on the implementation of reforms and strengthening of the role of local municipality in the economic and social area, including the social work system, the principal areas of which are social protection and support. As a result, there should approximate social services and realization of the principles of targeting, accessibility and quality.

Socio-economic reforms and decentralisation in Ukraine contribute to the provision of social services and the development of social work at the local level. Nowadays there is an extensive network of the state and communal establishments, which are part of the social work system.

Social services only satisfy the urgent needs of vulnerable groups of the population, which are not aimed at preventing the occurrence of difficult life circumstances and do not fully allow individuals to reintegrate into society, which leads to the permanent maintenance of a significant number of such persons under the care of the state. These services are provided mainly in boarding institutions, which do not realise the right of people to live in the community.

The author addresses the problems of managing the system of social work and ways to solve them. The focus is on the practice of differentiating oversight between central and regional government bodies. The delimitation reflects the results of the search for an optimal balance between unification and clear administration of the power vertical and flexible regional management, considering the socio-economic specifics of the regions.

Thus, there is an urgent need to find mechanisms of cooperation between authorities and social services with public institutions to develop and implement a plan of joint action in this area.