

Ірина КОЛОСОВСЬКА, Олександра НЕМА

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Львівський регіональний інститут державного управління

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглядаються концептуальні характеристики публічного управління у сфері соціальної роботи, визначаються пріоритетні завдання на сучасному етапі. Аналізується практика соціальної роботи на регіональному (місцевому) рівні з урахуванням специфіки соціальних викликів; обґрунтовуються напрями соціальної роботи в громаді. Акцентується увага на важливості міжсекторної взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства в галузі соціальної роботи. Обґрунтовуються ключові напрями модернізації публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні.

Ключові слова: публічне управління, система соціальної роботи, соціальна робота в громаді, соціальні послуги, громадські організації, модернізація.

Iryna Kolosovska, Oleksandra Niema. Improving of public administration in the sphere of social work at the regional level

Conceptual characteristics of public administration in the sphere of social work are considered, priority tasks are defined at the present stage. The practice of social work at the regional (local) level, taking into account the specifics of social challenges is analyzed; the directions of social work in the community are grounded. The emphasis is placed on the importance of cross-sectorial interaction between government bodies and civil society institutions in the sphere of social work. The main directions of modernization of public administration in the sphere of social work at the regional level are substantiated.

Key words: public administration, system of social work, social work in the community, social services, public organizations, modernization.

Актуальність проблематики публічного управління у сфері соціальної роботи обґрунтовується серйозністю соціальних викликів, зумовлених, насамперед, проведенням військових дій на сході України, критично низьким рівнем життя громадян, проблемою бідності, недостатньою адаптованістю населення до специфіки сучасних соціально-економічних умов, появою явища соціального сирітства, значним збільшенням соціальної категорії внутрішньо переміщених осіб тощо.

Пріоритетними завданнями публічного управління в цій сфері на сучасному етапі є необхідність надання фахової соціальної підтримки соціально вразливим категоріям населення: дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, багатодітним та малозабезпеченим сім'ям, які проживають у складних умовах і потребують сторонньої допомоги, внутрішньо переміщеним особам, учасникам бойових дій та ін. Суттєвого вдосконалення потребує система організації соціальної роботи на регіональному (місцевому) рівні, що пов'язано зі специфікою трансформаційних процесів унаслідок реформування місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, децентралізації державного управління.

Дослідженню публічноуправлінських аспектів соціальної роботи присвячено праці таких зарубіжних учених: Дж. Б'юкенена, А. Вокера, Т. Ганслі, Ф. Парслоу, а також вітчизняних: В. Андрущенко, Є. Бородіна, В. Єлагіна, А. Капської, М. Кравченко, Л. Кривачук, Е. Лібанової, М. Лукашевича, Н. Ничкало, Т. Семігіню, В. Скуратівського, П. Шевчука та ін. Однак попри значний науковий інтерес до цієї проблематики, малодослідженими залишаються підходи до розробки та впровадження дієвих механізмів міжсекторного партнерства у сфері соціальної

роботи із соціально вразливими категоріями населення, модернізації механізмів функціонування органів публічної влади у сфері соціальної роботи на регіональному (місцевому) рівні, оптимізації системи соціальних послуг на рівні територіальної громади.

Мета статті полягає в розкритті концептуальних характеристик публічного управління у сфері соціальної роботи в Україні та обґрунтуванні напрямів її модернізації на регіональному рівні відповідно до міжнародних стандартів і пріоритетів.

Специфіка публічного управління у сфері соціальної роботи полягає в розширенні можливостей і самостійності громадян у подоланні життєвих проблем, налагодженні зв'язків із соціальними службами та іншими організаціями, які мають необхідні ресурси і надають відповідні соціальні послуги. Державні та недержавні соціальні служби як один із напрямів соціальної роботи утворюють систему соціального обслуговування населення.

Соціальну підтримку соціальні служби надають у вигляді соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг, матеріальної допомоги, проведення соціальної адаптації і реабілітації відповідних категорій громадян. У сфері соціальної роботи практична діяльність соціальних служб повинна бути спрямована: на організацію та надання певної допомоги, налагодження необхідних для цього зв'язків і контактів; соціальне супроводження осіб визначених категорій протягом певного життєвого періоду, організацію контролю за ситуацією з метою захисту їх прав; представлення інтересів громадян, які потребують допомоги, у разі їх неспроможності зробити це самостійно; вплив на органи влади й управління з метою підвищення якості обслуговування і соціального захисту; інформування інстанцій на різних рівнях про фактори, які негативно впливають або можуть вплинути на життєдіяльність відповідних соціальних груп населення.

Аналіз нормативно-правової бази у сфері соціальної роботи свідчить, що в Україні законодавчо забезпечено її правовий статус, створено правові умови для відповідного регулювання системи соціального захисту, соціальної допомоги і соціальної підтримки населення. За суб'єктом ухвалення нормативно-правові документи, що регламентують публічне управління у сфері соціальної роботи в Україні, можна умовно поділити на такі групи:

- регламентуючі, дорадчі документи світового співтовариства (акти, декларації, пакти, конвенції, рекомендації, резолюції ООН, ВООЗ, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ та ін.);
- внутрішньодержавні юридичні акти (Конституція України, закони, укази, розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази, рішення колегій та інструкції Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Державного комітету у справах сім'ї та молоді та ін.);
- документи суб'єктів України, які забезпечують реалізацію законів на своїй території, виконання регіональних законоположень, нормативних законоположень із правом законодавчої ініціативи;
- документи муніципальних утворень (міські й сільські райони, мікрорайони, трудові колективи);
- рішення, накази, розпорядження закладів та організацій.

Водночас потрібно вказати на недостатню системність і послідовність дотримання та реалізації основних документів на практиці. Зокрема, важливим є посилення дієвості механізмів реалізації задекларованих прав і гарантій громадян, що потребує відповідного вдосконалення чинної нормативно-правової бази.

Інституційне забезпечення системи соціальної роботи в Україні представлено на центральному та регіональному (місцевому) рівнях. Окремими інституціями,

Public administration mechanisms

які не мають представництва по вертикалі, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а на виконання Україною міжнародних зобов'язань відповідно до Указу Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [4] запроваджено функціонування інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини та створено відповідне Управління забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини. Спеціальними закладами, які функціонують на регіональному рівні та забезпечують організацію і проведення соціальної роботи з категоріями осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, є центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Систему організації соціальної роботи на регіональному (місцевому) рівні утворюють три підсистеми:

- члени територіальної громади;
- заклади соціальної інфраструктури: заклади освітньої сфери, заклади та організації соціально-педагогічного спрямування, заклади соціального спрямування (центри соціально-психологічної реабілітації осіб із функціональними обмеженнями, соціальні гуртожитки, центри соціально-психологічної допомоги, центри для ВІЛ-інфікованих осіб, центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх), притулки для дітей, неурядові організації соціального спрямування;
- органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (сільські, селищні та районні ради, служби у справах дітей, управління (відділи) освіти, управління (відділи) у справах сім'ї, молоді та спорту) [2].

Соціальна робота на регіональному рівні характеризується певною специфікою. По-перше, здебільшого вона забезпечується діяльністю державних і неурядових організацій, органів місцевого самоврядування шляхом надання ними соціальних послуг відповідним категоріям населення, впровадження відповідних соціальних технологій. По-друге, діяльність фахівців соціальної сфери при організації соціальної роботи на рівні місцевого самоврядування має бути спрямована на розвиток співпраці, партнерських відносин між різними соціальними інституціями територіальної громади, органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, членами громади. По-третє, базовою умовою ефективності соціальної роботи в громаді є активізація членів громади, стимулювання їх до різних ініціатив, насамперед до участі у визначенні та вирішенні проблем соціально вразливих категорій громадян [1, с. 17].

У сучасних умовах набуває актуальності практика соціальної роботи в громаді, що полягає в активізації членів громади до участі у вирішенні власних проблем і орієнтації на дієві форми її проведення. Виокремлюють такі основні напрями соціальної роботи в громаді:

- організація громади, що має на меті поліпшення координації діяльності різних суб'єктів;
- міжгалузеве співробітництво, спрямоване на допомогу дітям, сім'ям та молоді у вирішенні конкретних проблем;
- розвиток громади, спрямований на надання підтримки особам (групам) для активізації їх участі в житті громади, виробленні та реалізації відповідних рішень;
- соціальне планування на рівні громади, що передбачає аналіз соціальних умов, визначення цілей та оцінку діяльності існуючих служб із метою вдосконалення;
- реалізація освітніх програм, спрямованих на тісніший контакт між відповідними установами та місцевим населенням;
- робота з етнічними меншинами для задоволення їх потреб, боротьба з проявами расизму;
- допомога за місцем проживання, орієнтована на розвиток соціальних зв'язків, добровільних служб і організацію самопомоги [3, с. 116].

З метою вдосконалення системи надання соціальних послуг більшу увагу необхідно акцентувати на якісних показниках: результативності, адресності, індивідуальному підході, своєчасності, доступності, відкритості, повазі до отримувача соціальних послуг, професійності фахівця соціальної роботи. Водночас практична спрямованість соціальної роботи повинна передбачати дотримання певних принципів:

- соціальну роботу необхідно розглядати як невід’ємну частину системи публічного управління, що включає сферу послуг, освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення, дозвілля;

- головною функцією системи соціальної роботи має бути забезпечення захисту прав і створення умов для розвитку потенційних можливостей особистості;

- властивість системи соціальної роботи має визначатися специфікою зв’язків і відносин між структурними елементами та враховувати вплив як внутрішніх, так і зовнішніх чинників;

- проектування моделі соціальної роботи повинно відбуватися на основі єдиного системоутворюючого фактору, що передбачає врахування потреб соціально вразливих категорій громадян.

Активізація ролі громади у здійсненні публічного управління соціальною роботою передбачає налагодження та підтримку співробітництва, розвиток існуючого потенціалу, надання технічної допомоги заради того, щоб зробити громаду міцнішою і дієвішою. У контексті соціальної роботи активізація громади є поєднанням багатьох процесів, а саме: залучення громадян до обговорення та сприйняття факту існування проблем соціально вразливих категорій у громаді; визначення бажаних і можливих для громади шляхів вирішення цих проблем; окреслення кола осіб та мережі установ і закладів, які можуть вирішити проблеми, ведення з ними переговорів; розбудова громадських організацій, які можуть сприяти вирішенню соціальних проблем та ін.

Пріоритетами публічного управління у сфері соціальної роботи є створення органами державної влади та місцевого самоврядування належних умов для соціальної підтримки і соціально-правового захисту вразливих категорій населення, повноцінного розвитку, забезпечення гарантій зростання дітей у сприятливому середовищі, дотримання їх прав, профілактики соціального сирітства, підтримки виховного потенціалу сімей, надання соціальних послуг сім’ям, які опинилися у складних життєвих обставинах тощо. Основними напрямками удосконалення умов, форм і методик соціальної роботи на сучасному етапі є:

- удосконалення діяльності органів опіки та піклування з профілактики соціального сирітства, надання сім’ям із дітьми якісних соціальних послуг, спрямованих на підтримку виховної функції сім’ї;

- розробка та затвердження порядку взаємодії суб’єктів соціальної роботи з сім’ями, дітьми та молоддю в процесі виявлення дітей, які залишилися без батьківського піклування, сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання послуг та забезпечення соціального супроводу таких дітей і сімей;

- затвердження державних стандартів надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- забезпечення соціального супроводу батьків, які з певних причин (через тривалу хворобу, інвалідність, малозабезпеченість, безробіття тощо) не можуть належним чином утримувати дитину, сімей з дітьми, де є члени сім’ї з інвалідністю, а також соціального супроводу дітей, батьки яких є трудовими мігрантами;

- забезпечення надання соціально вразливим категоріям населення широкого спектра соціальних освітніх і медичних послуг за місцем проживання, послуг у реабілітаційних установах відповідно до індивідуальних програм їх реабілітації;

Public administration mechanisms

– удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців із соціальної роботи щодо надання соціальних послуг у сфері захисту прав осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах тощо.

Важливим напрямом удосконалення системи публічного управління у сфері соціальної роботи є співпраця органів державної влади з громадськими організаціями. В Україні лише починають впроваджуватися елементи соціального контракту, які успішно діють у багатьох країнах, де робота в громаді вважається пріоритетною діяльністю соціальних служб і соціальних працівників.

Варто відзначити позитивну вітчизняну практику функціонування громадських організацій у галузі захисту прав дітей. Зокрема, вони є одним із важливих агентів впливу на прийняття публічно-управлінських рішень у цій сфері та слугують ефективним механізмом реагування на системні проблеми і резонансні порушення прав дитини. Зокрема, громадські організації стали ініціаторами та активними учасниками процесів деінституалізації, вироблення інноваційних рішень у галузі реформування інтернатів з урахуванням інтересів дітей та за їх участі. Активізація діяльності громадських організацій зосереджена на організації допомоги для внутрішньо переміщених осіб і захисті прав дітей, які постраждали внаслідок військових дій та збройних конфліктів, що включає в себе широкий спектр послуг: надання гуманітарної допомоги дітям та їх батькам, психологічної підтримки з метою збереження їх психологічного здоров'я, супроводу та інтеграції в нових громадах та ін.

Проте активність вітчизняних громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав дітей та їх інтересів, характерна здебільшого для національного рівня або рівня великих міст, а отже, не набула системного та всеохопного характеру. Крім того, співпраця громадських організацій з державними структурами значною мірою опосередкована співробітництвом із міжнародними організаціями чи приватним сектором [5].

Серед ключових напрямів соціальної роботи із залученням громадських організацій необхідно виокремити: вивчення очікувань, потреб та інтересів громади; збір і систематизація інформації щодо попиту на послуги та реагування на зміни соціальної ситуації; адресне надання певних видів соціальних послуг відповідним категоріям громадян; участь у формуванні місцевих соціальних програм і плануванні розвитку системи соціальних послуг на регіональному рівні; здійснення громадського контролю за якістю надання соціальних послуг та ефективністю реалізації соціальних програм тощо.

З метою поліпшення якості соціального обслуговування як напряму соціальної роботи важливе значення має інформування населення про соціальні послуги; впровадження державних стандартів соціальних послуг; визначення критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги; запровадження технології оцінювання потреб, запровадження механізму моніторингу та контролю якості соціальних послуг. Сучасний етап модернізації системи соціальних послуг характеризується переходом до ринку соціальних послуг у громаді і відбувається за трьома напрямками: розвиток ринку соціальних послуг; розробка практичного інструментарію (нормативна база щодо стандартів, соціального замовлення, моделей надання послуг тощо); модернізація діючої інфраструктури [6, с. 187].

Вагоме значення для оптимізації системи соціальних послуг має ефективне впровадження механізму соціального замовлення, що сприяє активному формуванню ринку соціальних послуг із реальною конкуренцією їх виробників, підвищенню якості, посиленню адресності, максимальному наближенню їх до споживача; залученню в соціальну сферу додаткових недержавних ресурсів тощо.

Таким чином, аналіз функціонування системи соціальної роботи на регіональному рівні виявив низку проблемних аспектів, які потребують злагодженого та системного вирішення, формування сучасної моделі ефективної соціальної

політики, орієнтованої на розв'язання конкретних соціальних проблем та задоволення потреб соціально вразливих категорій населення відповідно до міжнародних стандартів і європейських пріоритетів.

Ключовими напрямками модернізації публічного управління у сфері соціальної роботи, на яких необхідно акцентувати увагу, є: узгодження та координація дій різних суб'єктів (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадського сектору); інтеграція зусиль, засобів та можливостей державних інституцій і неурядових організацій; розробка та впровадження дієвих механізмів міжсекторного партнерства щодо забезпечення соціальних гарантій і захисту прав соціально вразливих категорій громадян, створення умов для їх адаптації в соціальному середовищі; впровадження комплексної системи соціальної роботи; підвищення ефективності функціонування соціальних служб; забезпечення належного професійного рівня фахівців соціальної роботи; оптимізація системи соціальних послуг на рівні територіальної громади; впровадження інноваційних соціальних технологій; використання альтернативних джерел надання та фінансування соціальних послуг та ін.

Список використаних джерел/ List of references

1. **Безпалько О. В.** Теорія і практика соціально-педагогічної роботи з дітьми та учнівською молоддю в територіальній громаді : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.05 / Безпалько О. В. ; Луган. нац. пед. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Луганськ, 2007. – 44 с. [Bezpal'ko O. V. Teoriia i praktyka sotsialno-pedahohichnoi roboty z ditmy ta uchnivskoiu moloddiu v terytorialnii hromadi : avtoref. dys. ... d-ra ped. nauk : 13.00.05 / Bezpal'ko O. V. ; Luhan. nats. ped. un-t im. Tarasa Shevchenka. – Luhansk, 2007. – 44 s.].

2. **Бородін Є. І.** Соціальна робота органів місцевого самоврядування з молоддю в Україні: організаційно-правовий аспект / Євгеній Бородін, Кристина Раєвська // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2011. – Вип. 4(11). – С. 240 – 250 [Borodin Ye. I. Sotsialna robota orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z moloddiu v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt / Yevhenii Borodin, Krystyna Raievska // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia. – 2011. – Vyp. 4(11). – S. 240 – 250].

3. **Павлова О.** Особливості соціальної роботи з сільською громадою / О. Павлова // Наук. вісн. Нац. аграр. ун-ту. – Київ, 2007. – Вип. 112. – С. 115 – 118 [Pavlova O. Osoblyvosti sotsialnoi roboty z silskoiu hromadoiu / O. Pavlova // Nauk. visn. Nats. ahrar. un-tu. – Kyiv, 2007. – Vyp. 112. – S. 115 – 118].

4. **Питання** Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серп. 2011 р. № 811/2011. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/811/2011> [Pytannia Uprovnovazhenoho Prezydenta Ukrainy z prav dytyny : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11 serp. 2011 r. № 811/2011. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>].

5. **Реалізація** Конвенції ООН про права дитини в Україні: досягнення, проблеми, перспективи : держ. доп. про становище дітей в Україні (за період 2009 – 2016 рр.) / редкол. : С. Ю. Аксьонова, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар [та ін.]. – Режим доступу : <https://www.msp.gov.ua/timeline/Konvenciya-OON-z-prav-ditini.html> [Realizatsiia Konventsii OON pro prava dytyny v Ukraini: dosiahnennia, problemy, perspektyvy : derzh. dop. pro stanovishche ditei v Ukraini (za period 2009 – 2016 rr.) / redkol. : S. Yu. Aksonova, O. M. Balakirieva, T. V. Bondar [ta in.]. – Rezhym dostupu : <https://www.msp.gov.ua/timeline/Konvenciya-OON-z-prav-ditini.html>].

6. **Романова Н. Ф.** Формування ринку соціальних послуг на сучасному етапі в Україні / Н. Ф. Романова // Innovative processes in education : collective monograph. – АМЕЕТ Sp. z o.o., Lodz, Poland, 2017. – P. 187 – 188 [Romanova N. F. Formuvannia rynku sotsialnykh posluh na suchasnomu etapi v Ukraini / N. F. Romanova // Innovative processes in education : collective monograph. – АМЕЕТ Sp. z o.o., Lodz, Poland, 2017. – P. 187 – 188].

Надійшла до редколегії 02.11.18