

*А. А. Халецька,
к. н. держ. упр., доцент, докторант, Національна академія
державного управління при Президентові України*

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ І НЕДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ: ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена аналізу складових системи соціальних служб в Україні. Обґрунтовано доцільність застосування системного підходу в дослідженні соціальних служб. Визначено напрями розвитку інститутів системи соціального захисту населення.

The article is devoted to the analysis of components of social systems in Ukraine. The necessity of applying systematic approach to social services' investigation has been proved. The ways of development of the institutions of the system of social protection of the population have been determined.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ. ЗВ'ЯЗОК З НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Соціально-економічні проблеми найглибше та наочно проявляються в соціальній сфері. Соціальний захист населення залишається найважливішою функцією управління органів державної влади і місцевого самоврядування, обумовлює активну діяльність держави в забезпеченні та реалізації соціальних гарантій. Стратегічною метою соціальної сфери є забезпечення умов повноцінної життєдіяльності людини, задоволення її духовних та матеріальних потреб.

У СРСР соціальні установи були орієнтовані на короткострокову стратегію "виживання". Запровадження економічних реформ в пострадянських країнах взагалі та Україні зокрема призвело до зміни соціальних установ держави у напрямку реалізації нової концепції державного регулювання соціального роз-

витку. Особливостями соціальної політики України в перехідний період стали пріоритети щодо соціального захисту населення, підвищення ролі особистого трудового доходу, формування нового механізму фінансування та регулювання розвитку соціальної сфери [1, с. 264].

Запровадження економічних реформ в Україні обумовлює активну діяльність держави в забезпеченні й реалізації соціальних гарантій. Забезпечення соціальних гарантій потребує втручання держави в економічні процеси з метою компенсації недоліків суто ринкового механізму. Державне регулювання соціальною сферою здійснюється через застосування відповідних державних інструментів — ціноутворення, формування доходів та заробітної плати зокрема, насиченості споживчого ринку, соціальних виплат та допомоги тощо.

Пріоритетними напрямами соціальної політики держави в перехідний період стає підтримка певно-

го рівня життя соціально незахищених верств і груп населення: одиноких матерів, сімей з дітьми, дітей-сиріт, пенсіонерів, інвалідів, дітей-інвалідів, одиноких громадян похилого віку, громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, ветеранів-військовослужбовців, малозабезпечених верств населення та інших категорій громадян.

Недосконалість державного регулювання соціально-економічних процесів особливо гостро відчувається в періоди загострення кризових явищ в економіці. Серед головних причин, що ускладнюють виконання державою зобов'язань перед соціально незахищеними верствами населення, можна виділити такі:

- спад виробництва;
- погіршення зовнішньоторгового балансу разом зі збереженням його від'ємного сальдо;
- подальше поглиблення платіжної кризи та рівня "тінізації" економіки;
- зростання рівня заборгованості перед бюджетом;
- низькі обсяги іноземних інвестицій;
- зростання внутрішнього боргу держави;
- падіння життєвого рівня;
- загострення проблеми зайнятості населення;
- збільшення зовнішнього державного боргу України тощо.

Перехідний період в розбудові системи соціального захисту населення в Україні можна охарактеризувати як становлення ефективної структури служб соціального захисту населення, а за умов економічної кризи особливої актуальності набудуватиме розвиток їх державних і недержавних форм власності.

Створення дієвої системи державних і недержавних соціальних служб потребує розробки правил та механізмів, що забезпечують їх ефективне функціонування, визначення соціальних норм, нормативно-правової бази і кадрового забезпечення, регулювання та структуризації взаємозв'язків, взаємозалежності і взаємодії між ними.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ. ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ПИТАНЬ

Важливою проблемою залишається недостатня розробленість теоретичних основ функціонування соціальних служб в умовах формування ринку соціальних послуг (особливо — в умовах економічної кризи), а також відсутність цілеспрямованої науково-обґрунтованої методології їх становлення і рефор-

мування. Державні і недержавні соціальні служби (заклади, агенції, інституції, організації, установи) утворюють систему соціального обслуговування населення. Вона є важливим сектором соціальної сфери, який потребує належного нормативно-правового регулювання, а також удосконалення технологій соціальної роботи й розробки комплексу інноваційних заходів для підтримки соціально вразливих груп населення.

За останні десятиріччя у більшості країн світу відбулася децентралізація соціального обслуговування, тобто розукрупнення стаціонарних закладів соціальної і медичної сфери й наближення послуг до їх споживачів через створення невеликих центрів, будинків, служб, пригуків у громадах. Але в Україні система соціального обслуговування залишається неоднорідною. Поряд з принципово новими соціальними закладами для найбільш вразливих груп населення функціонують традиційні заклади, що утворилися за патерналістської моделі соціальної політики і більш не відповідають оновленому за останні роки змісту соціальної роботи.

Так, на відміну від України, в США боротьба з бідністю є законодавчо закріпленою метою державної політики. Система підтримки доходів бідних верств населення складається з двох видів програм. З одного боку, діють програми соціального страхування, що відшкодовують втрати заробітків, пов'язані з виходом на пенсію або тимчасовим безробіттям. З іншого боку, існує безліч програм державної допомоги, або державні добродійні програми, що дозволяють надавати допомогу тим, хто не може заробляти самостійно, є непрацездатним або має дітей на своєму утриманні [2]. Кількість добродійних програм рок від року має тенденцію до збільшення. Разом з тим результатом зростання числа державних добродійних програм стало створення неповороткої, неефективної бюрократичної системи, залежної від величезного управлінського апарату. Тільки управлінські витрати складають дві третини фактичних витрат на програми по боротьбі з бідністю. Крім того, добродійні програми породжують істотну несправедливість надання допомоги залежно від демографічних і географічних відмінностей, тому що дані програми контролюються штатами [3]. Американська модель ринкової економіки критикується і канадським економістом Д. Гелбрейтом, який стверджує, що в американській ринковій системі дуже мало

ресурсів йде на розвиток суспільного сектора, тоді як приватний сектор домінує, внаслідок чого виникає ситуація приватного достатку і загальної убогості [4].

Аналізуючи становлення ринкових відносин в системі соціального захисту населення в Україні, зміну статусу попередніх соціальних інститутів, розвиток муніципальних системи державних і недержавних соціальних служб, виникнення системи приватних державних і недержавних соціальних служб і узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що підхід до реформування системи державних і недержавних соціальних служб, перед усе, повинен базуватися на основі розробки теоретичних основ функціонування соціальних служб в умовах формування ринку соціальних послуг на підставі системного аналізу і синтезу.

Загальна мета статті полягає в обґрунтуванні доцільності застосування системного підходу в дослідженні соціальних служб.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ. ОБґРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Існуюча методологія управління соціальними об'єктами базується на аналітичному підході. Вирішення проблеми відбувається через поступове її виокремлення на складові частини, а далі — для кожної складової відбувається окремий пошук найкращих шляхів вирішення, наприкінці результати даних автономних зусиль збираються в "вирішення" загальної проблеми. Недоліком даного підходу щодо управління соціальними об'єктами є необхідність в координації поведінки складових частин, і часто встановлюються суперечливі показники ефективності частин щодо їх співвідношення одна до одної. Функціонування цілого зводиться до суми функціонування його частин.

Системний підхід в управлінні соціальними об'єктами припускає дослідження системи через її розвиток в систему вищого порядку, що може охоплювати всю систему, в якій досліджувані соціальні об'єкти є одними з її елементів. Для системи державних і недержавних соціальних служб охоплюючою системою є система соціального захисту населення, для якої, у свою чергу, охоплюючою системою є соціальна сфера з відповідними елементами — наукою, освітою, охороною здоров'я, соціальним захистом населення тощо.

З методологічного погляду соці-

альні служби є організаційною формою соціальної роботи, оскільки саме вони здійснюють практичну соціальну роботу, в них працюють соціальні працівники. До системи соціальних служб відносяться підприємства, установи та організації різних форм власності і відомчої підпорядкованості, а також громадяни, які надають соціальні послуги особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги.

Соціальні служби організовані за відомчим або територіальним принципом. Відомчі заклади є частиною територіальної мережі системи соціального обслуговування, але не завжди інтегровані в неї. Відчутну роль у становленні системи соціального обслуговування відіграє соціальна політика, яка визначає умови функціонування соціальних служб, спрямованість соціального захисту вразливих груп населення.

Розширення кола учасників соціального захисту населення по вертикалі за рахунок сусідніх рівнів структури управління і можливе поповнення їх числа по горизонталі за рахунок залучення учасників суміжних інститутів здійснюється для досягнення стратегічної мети соціального захисту населення. Стратегічна мета соціального захисту населення — здійснення інтеграції і реінтеграції осіб з обмеженням життєдіяльності для підтримки їх гідного способу життя шляхом надання медичної, соціальної, професійної реабілітації. Гідне життя і вільний розвиток людини гарантується Конституцією України [5]. Досягнення вказаної стратегічної мети соціального захисту населення проводиться поетапно. На сучасному етапі державою сформульовані пріоритетні цілі соціального захисту населення на середньострокову перспективу, це: пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності, запобігання соціальному утриманству.

З метою реалізації поставлених державою цілей необхідно й можливо використовувати системний підхід. Системний підхід при вертикальній організації управління і контролю системи державних і недержавних соціальних служб дозволяє створити єдиний економічний, правовий і нормативний простір з метою забезпечення відповідності законодавству всіх рівнів державного управління. Системний підхід також означає урахування всіх взаємозв'язків, вивчення окремих структурних частин, виявлення ролі кожної з них в загальному процесі функціонування системи і, навпаки, ви-

явлення взаємодії окремих елементів системи в цілому.

Так, до функцій центральних органів державної влади відносяться розробка правових основ соціальної допомоги і обслуговування, створення нормативної бази і механізмів її реалізації, контроль здійснення правових основ надання соціальної допомоги і обслуговування, а також контроль виконання нормативної бази та механізмів її реалізації. До функцій місцевих органів державної влади відносяться визначення розмірів і видів соціальної допомоги і обслуговування, розробка додаткових умов отримання соціальної допомоги і обслуговування. Функціями органів місцевого самоврядування є надання соціальної допомоги і обслуговування через діяльність системи державних і недержавних соціальних служб державної і недержавної форм власності.

В Україні функціонують два напрями боротьби з бідністю і підтримки осіб з обмеженням життєдіяльності — соціальний захист населення і соціальне забезпечення. Важливою державною функцією як і раніше залишається соціальне забезпечення, завдяки якому держава здійснює гарантовані та нормовані виплати громадянам. Соціально-економічні відносини точніше відображають ринкові процеси попиту і пропозиції соціальних послуг, оскільки потенційні споживачі соціальних послуг можуть бути згруповані за певними загальними демографічними та економічними характеристиками, наприклад, рівнем доходу, віком, характером роботи, яку вони виконують (фахівці, робочі) тощо. Самостійними блоками соціального захисту населення є соціальна допомога і соціальне обслуговування.

Соціальна допомога — це надання малозабезпеченим сім'ям або малозабезпеченим громадянам, що проживають самотньо, за рахунок коштів відповідних бюджетів держави соціальної допомоги у формі субсидій, компенсацій, життєво необхідних товарів. Соціальна допомога надається з метою підтримки рівня життя малозабезпечених родин, а також малозабезпечених громадян, що проживають самотньо, й середній прибуток яких є нижчим за прожитковий мінімум, встановлений Законом України [6].

Соціальне обслуговування — система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності [7].

Важка життєва ситуація — це ситуація, об'єктивно зашкоджуюча життєдіяльності громадянина (інвалідність; нездатність до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, осиротінням, бездоглядністю; малозабезпеченість; безробіття; відсутність певного місця проживання; конфлікти і жорстоке поводження в сім'ї, самота тощо), яку він не може подолати самостійно. Соціальна допомога і соціальне обслуговування щодо надання соціальної підтримки громадянам надаються понад гарантоване державою соціальне забезпечення. Соціальне обслуговування — різновид соціальної діяльності, здійснюваний переважно через мережу соціальних служб, які взаємодіють між собою задля досягнення проміжних і кінцевих цілей надання клієнтам соціальних послуг.

У Законах України "Про соціальні послуги" та "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" соціальне обслуговування розглядається як система соціальних заходів, що передбачають надання послуг з боку соціальних служб окремим особам або групам населення для подолання чи пом'якшення життєвих труднощів, підтримку їхнього соціального статусу та повноцінної життєдіяльності соціальної служби [7], а також роботу, спрямовану на задоволення потреб, що забезпечує гармонійний та різнобічний розвиток дітей і молоді, шляхом надання соціальної допомоги та різноманітних соціальних послуг [8].

До функцій соціального обслуговування відносяться: запобігання виникненню соціальних ризиків, їх повторенню чи загостренню (профілактична); відновлення соціальних функцій індивіда, приведення індивідуальної чи колективної поведінки у відповідність із загально визначеними суспільними правилами і нормами (соціально-реабілітаційна); соціальний супровід і догляд на дому (соціальний патронаж); сприяння пристосуванню людини або групи людей до нового соціального середовища (адаптаційна); безпека клієнта та інших людей, зниження соціальних ризиків, здійснення соціального контролю (соціально-гуманістична); сприяння самореалізації та самоактуалізації людини, розвитку її потенціалу і внутрішніх ресурсів (особистісно-гуманістична).

Соціальне обслуговування і соціальна допомога як системи, характеризуються динамікою існування (прогресом та регресом) соціальних служб, їх взаємодією з органами влади та населенням; формами органі-

зації надання послуг, технологіями та функціями соціальних служб; фінансово-матеріальним забезпеченням; кадровим забезпеченням і рівнем професійності персоналу; сформованістю нормативно-правового поля; ступенем ефективності соціальних послуг.

Соціальна допомога і соціальне обслуговування реалізуються через діяльність системи державних і недержавних соціальних служб, що є інститутами системи соціального захисту населення.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

При створенні і розвитку системи державних і недержавних соціальних служб необхідно враховувати принципи раціонального співвідношення об'єктів та відповідальності соціальних служб, єдність соціально-економічного простору в межах функціонування органів державної влади різних рівнів, поєднання державних, регіональних і муніципальних інтересів, а також застосовувати інноваційний підхід до рівномірності розміщення державних і недержавних соціальних служб з метою поліпшення територіальної доступності соціальних послуг, їх логістику.

Література:

1. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: Підруч. — К.: Знання, 2008. — 462 с.
2. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.: Пер. с англ. — М.: Дело, 1998. — 800 с.
3. Макконнелл К. Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика / Макконнелл К. Р., Брю С. Л.: в 2 т.; Пер. с англ. — М.: Республика, 1992. Т. 1. — 399 с.
4. Леонтьев В.В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика: Пер. с англ. — М.: Политиздат, 1990. — 415 с.
5. Конституція України // Закони України. — Т.10. — К.: 1998. — С. 5—41.
6. Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 № 2017 — III // Відомості Верховної Ради. — 2000. — № 48. — Ст. 409.
7. Закон України "Про соціальні послуги" від 19.06.2003 № 966 — IV // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 45. — Ст. 358.
8. Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" від 19.10.2001 № 2558 — III // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 42. — Ст. 213.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2009 р.