

СОЦІОЛОГІЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-5-69-11>

УДК 349.3:364.044(438)

Попов О.А.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ З МІСЦЕВИМИ ГРОМАДАМИ В ПОЛЬЩІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу законодавчого забезпечення соціальної роботи з місцевими громадами в Польщі. З'ясовано, що вихідною для запровадження у практичну діяльність польських соціальних служб методу соціальної роботи з місцевими громадами стала реформа децентралізації 1990 р. Визначено та охарактеризовано основні нормативно-правові акти, в яких закладено підґрунтя для здійснення соціальної роботи з місцевими громадами в Польщі. Розкрито основні підходи до оцінки сприятливості діючого законодавства для імплементації соціальними службами методу організації місцевих громад. Проаналізовано положення щодо соціальної роботи з місцевими громадами, визначені у президентському законопроекті про реалізацію соціальних послуг через центр соціальних послуг, який було подано на розгляд сейму наприкінці 2018 р.

Ключові слова: соціальна робота у Польщі, нормативно-правові засади соціальної роботи, соціальна робота з місцевими громадами, організація місцевих громад, середовищна соціальна робота.

Popov Oleksandr

Yurii Fedkovych Chernivtsi National University

LEGAL FRAMEWORK FOR SOCIAL WORK WITH LOCAL COMMUNITIES IN POLAND

Summary. The article analyzes the existing legal regulations concerning social work with local communities in Poland. It is determined that the process of implementation of community organizing method by social services was launched by the first Polish decentralization reform of 1990. Normative and legal documents, which are principal for social work with local communities in Poland are analyzed, namely the Act on Commune Self-government, 1990, the Act on Social Welfare, 2004, the Act on Public Benefit Activity and Volunteerism, 2003, the Act on Revitalization, 2015. However, terms “social work practice with local communities”, “community organizing”, “environmental social work” are not explicitly mentioned in Polish laws. The main approaches to assessing current Polish legislation compliance to the implementation of community organizing method by social services are revealed. Despite the necessity of further legislative changes, current Polish legal system provides sufficient opportunities for social work with local communities, which is proved by the successful realization of a few projects since the 90s of the XXth century. Significant expectations in the context of legal institutionalization of social work with local communities in Poland are related to the presidential draft act on the implementation of social services through the center of social services, which was submitted for consideration to the Parliament at the end of 2018. The draft act suggests the possibility of establishing centers for social services as well as the positions of local community organizers within their structure, defines their tasks and professional requirements. The author considers that it is reasonable to take into account Polish experience while developing mechanisms of legal regulation of social work with local communities in Ukraine.

Keywords: social work in Poland, legal framework for social work, social work with local communities, community organizing, environmental social work.

Постановка проблеми. В 2014 р. в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування, яка передбачає передачу значних повноважень об'єднаним територіальним громадам, у тому числі і щодо забезпечення соціальної підтримки населення та соціально-економічного розвитку власної території. В таких змінених децентралізацією реаліях доволі інтенсивно розбудовується оновлена система надання соціальних послуг, відбувається розвиток нових підходів до здійснення соціальної роботи. На особливу увагу у цьому контексті заслугоує імплементація у практичну діяльність соціальних служб методу соціальної роботи з місцевими громадами. Багатий досвід такої діяльності, зокрема і щодо вироблення нормативно-правових механізмів її забезпечення, накопичено в країнах Західної Європи та США, що в свою чергу, зумовлює актуаль-

ність дослідження можливостей та шляхів його використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам здійснення соціальної роботи з місцевими громадами присвятила свої праці ціла низка закордонних науковців. До їх числа належать, наприклад: М. Вейл, К. Вудз, М. Гембл, М. Дельгадо, М. Дуднікевич, П. Йордан, Р. Крамер, Г. Краус, Г. Латтке, П. Людес, М. Пейн, К. Поппл, М. Римша, М. Росс, Дж. Ротмен, Б. Скіпчак, А. Твелтвіс, Т. Шерранд, Г. Шпехт, тощо. Соціальна робота у громаді також була предметом дослідження вітчизняних науковців, зокрема: О. Безпалько, Л. Кальченко, Т. Семигіної, Г. Слозанської і т. д.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри наявність цілої низки досліджень, присвячених соціальній роботі з місцевими громадами, питання пов'язані

зі специфікою нормативно-правового регулювання такої діяльності закордоном, і зокрема в Польщі, до цього часу є недостатньо висвітленими у вітчизняній науковій думці.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу польського досвіду нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з імплементацією методу соціальної роботи з місцевими громадами у практику діяльності соціальних служб.

Виклад основного матеріалу. Підвалини для запровадження у практичну діяльність польських соціальних служб методу соціальної роботи з місцевими громадами було закладено в 1990 р. в рамках реформи децентралізації.

Законом про їмінне самоврядування (*Ustawa o samorządzie gminnym*) від 8 березня 1990 р., який є чинним до нашого часу, їміни було зроблено відповідальними (разом з державою) за долю своїх мешканців, що перебувають у складних життєвих обставинах [11, с. 203]. До сфери їх діяльності належить вирішення усіх суспільних питань місцевого значення, якщо відповідно до законодавства такі питання не належать до компетенції інших суб'єктів, зокрема повітів, воеводств чи уряду. Законодавець декларує, що власні завдання їміни охоплюють забезпечення загальних потреб її мешканців, у тому числі і щодо соціальної допомоги, а також підтримку та поширення ідеї місцевого самоврядування, створення умов для діяльності та розвитку закладів та установ соціальної допомоги, запровадження програм стимулювання активності громадян [9]. З цього випливає, що їміна є головним гравцем, відповідальним за реалізацію завдань соціального спрямування в межах конкретної місцевої громади [1, с. 1]. Варто відзначити, що фактичним відповідником польських їмін в Україні є об'єднані територіальні громади.

Нормативні засади для здійснення соціальної роботи в Польщі, у тому числі і щодо організації місцевих громад, визначено у Законі про соціальну допомогу (*Ustawa o pomocy społecznej*) від 12 березня 2004 р. Окреслюючи завдання соціальної допомоги, законодавець зараховує до них соціальну роботу, а також аналіз та оцінювання явищ, що зумовлюють потребу у наданні соціальної допомоги, розвиток нових форм соціальної допомоги та самопомоги із врахуванням ідентифікованих потреб, тощо [6]. Слід зауважити, що у визначенні соціальної допомоги, наведеному у Законі, мова йде насамперед про роботу з особами та родинами, при цьому відсутні згадки про громаду.

При визначенні соціальної роботи законодавець так само акцентує увагу на взаємодії з особами та родинами, не згадуючи безпосередньо про роботу з громадами. Зокрема, згідно із Законом про соціальну допомогу, соціальна робота окреслюється як «професійна діяльність, що має на меті допомогу особам чи родинам у зміцненні чи відновленні їхньої здатності до функціонування у суспільстві через виконання відповідних суспільних ролей і створення умов, які сприяють досягнення цієї мети» [6]. Тим не менш, можна стверджувати, що подана у законі дефініція все ж охоплює соціальну роботу з місцевими громадами, зокрема в контексті створення відповідних умов для осіб чи родин.

Таке припущення підтверджує те, що відповідно до ст. 45 Закону про соціальну допомогу, соціальна робота повинна здійснюватися не лише з особами і родинами в їх суспільному середовищі, а й з місцевою громадою, зокрема для того, щоб забезпечувати співпрацю і координацію дій інституцій та організацій, важливих для забезпечення потреб членів громади [6].

Серед завдань соціального працівника, які визначено у вище названому Законі, також є такі, що передбачають серед іншого і роботу з місцевими громадами, зокрема [6]:

- здійснення аналізу і оцінки явищ, які зумовлюють потребу у наданні послуг соціальної допомоги та встановлення необхідності їх отримання;
- стимулювання суспільної активності та інспірування самопомоги у забезпеченні необхідних життєвих потреб осіб, родин, груп і соціальних середовищ;
- співпраця з іншими спеціалістами з метою протидії негативним суспільним явищам (у тому числі бідності), обмеження їх наслідків;
- ініціювання нових форм допомоги особам та родинам, які перебувають у складних життєвих обставинах, а також стимулювання залучення до цього процесу інституцій, що надають відповідні послуги для покращення життєвих обставин таких осіб та родин;
- співучасть у інспіруванні, розробці, запровадженні і розвитку регіональних і місцевих програм соціальної допомоги, спрямованих на покращення якості життя.

Як відзначає польський дослідник Ц. Міжевський ці завдання відповідно пов'язані із діагностичною, анімаційною, коопераційною, інноваційною та інспіраційною діяльністю організатора місцевої громади [3, с. 86].

Відповідно до Закону про соціальну допомогу, завдання соціальної допомоги в їмінах зазвичай реалізують центри соціальної допомоги, однак для їх виконання можуть створюватися і інші заклади [6].

Окрім того, відповідно до Закону про суспільно-корисну діяльність та волонтеріат (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*) від 24 квітня 2003 р. соціальна допомога, в тому числі родинам та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, вирівнювання їхніх можливостей, а також діяльність, що сприяє розвитку громад, належить до завдань неурядових організацій [5].

Закон про ревіталізацію (*Ustawa o rewitalizacji*) від 9 листопада 2015 р. не містить безпосередніх норм щодо здійснення соціальної роботи з місцевими громадами, втім окремі його положення опосередковано підштовхують до такої діяльності. Згідно з цим Законом, ревіталізація є процесом виведення з кризового стану деградованих територій, який здійснюється комплексно, шляхом інтегрованих, сконцентрованих територіально дій та на підставі їмінної програми ревіталізації на користь місцевої громади, простору і економіки. Такі їмінні програми серед іншого містять ревіталізаційні заходи суспільного і середовищного характеру, при цьому важливою їх частиною повинна бути суспільна партиципація [8].

Не зважаючи на те, що вище названі нормативно-правові акти містять положення, які пе-

редбачають можливість здійснення соціальної роботи із громадами, терміни «соціальна робота з місцевою громадою», «організація громади», «середовищна соціальна робота» не впроваджено до тексту жодного з них. Польські дослідники оцінюють такий стан речей неоднозначно.

Так, М. Белецький стверджує, що відповідно до Закону про соціальну допомогу здійснення в рамках соціальної роботи так званої «середовищної» діяльності в місцевих громадах не лише не є забороненим, а навпаки така діяльність значною мірою є визначальною для соціальної роботи і не потребує жодної форми інституціоналізації [1, с. 9].

Т. Схіманек на підставі аналізу польських нормативно-правових актів дійшов до висновку, що наявні правові норми не сприяють впровадженню методу організації місцевих громад, хоча й не забороняють його. З огляду на це, дослідник сформулював рекомендації щодо новелізації законодавства, яка б сприяла імплементації цього методу у діяльність соціальних служб та соціальних працівників [12, с. 90].

Натомість Ц. Міжеєвський стверджує, що здійснення змін у нормативно-правовій базі є необхідним, адже «запровадження нових розв'язань вимагає осмисленого їх відображення у правових приписах», особливо з метою забезпечення легальності дій. Науковець вважає, що потрібно змінити визначення соціальної роботи та доповнити завдання соціальних працівників у Законі про соціальну допомогу, а також внести до переліку соціальних послуг діяльність здійснювану в рамках середовищних програм локальної активності, тобто послуги локальної інтеграції [2].

Схожої точки зору дотримуються автори «Моделі середовищної соціальної роботи/організації місцевої громади», артикулюючи рекомендації до внесення змін у Закон про соціальну допомогу, що передбачають визначення місцевих громад як об'єктів впливу системи соціальної допомоги, поруч із особами та родинами. Окрім того, на думку авторів цієї моделі, до власних завдань іміні рекомендаційного характеру слід додати організацію місцевих громад, а також відповідним чином доповнити завдання соціальних працівників, окреслити знаряддя та інструменти активної інтеграції і т. д. [4, с. 96–98].

Авторитетна дослідниця середовищної соціальної роботи К. Вудз також підкреслює необхідність нормативно-правового врегулювання впровадження до широкої практики соціальної роботи методу організації місцевих громад [10, с. 206].

Значні очікування в контексті правової інституціоналізації соціальної роботи з місцевими громадами в Польщі викликає президентський законопроект про реалізацію соціальних послуг через центр соціальних послуг (*projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*), який втім ще лише розглядається сеймом. Законопроектом передбачено можливість створення імінами центрів соціальних послуг, а також виокремлення в рамках їх структури посад організаторів місцевих громад [7].

До завдань організатора місцевої громади віднесено [7]:

- поточне з'ясування потреб самоврядної громади у соціальних послугах, потенціалу громади у сфері підтримуючих дій;

- розробка плану організації місцевої громади, опираючись на інформацію щодо її потреб та потенціалу, а також актуалізація та реалізація цього плану;

- здійснення дій з метою активізації самоврядної громади, зокрема організація підтримуючих дій;

- ініціювання інших дій, спрямованих на зміцнення суспільних зв'язків і інтеграцію самоврядної громади;

- співпраця з іншими суб'єктами, що провадять діяльність у сфері локальної анімації чи інших форм середовищної роботи.

Окрім того, у законопроекті запропоновано встановити вимоги до осіб, які бажають працювати як організатори місцевих громад, а саме: відсутність судимості, наявність вищої освіти, щонайменше дворічний досвід діяльності у сфері здійснення локальної анімації чи інших форм середовищної роботи, здобуття другого ступеня спеціалізації за професією соціального працівника за спрямуванням соціальної роботи з місцевою громадою або ж завершення навчальної програми щодо організації місцевої громади [7].

Висновки і пропозиції. Таким чином, як впливає з вище викладеного, актуальним викликом для польської системи соціальної допомоги надалі залишається внесення відповідних змін у законодавство з метою нормативно-правової інституціоналізації соціальної роботи з місцевими громадами.

Не зважаючи на необхідність подальших законодавчих змін, як відзначає низка дослідників, сучасна польська нормативно-правова система забезпечує достатньо можливостей для застосування методу організації місцевих громад вже сьогодні, що підтверджується успішною реалізацією окремих проектів відповідного спрямування починаючи з 90-их років ХХ століття (наприклад, польсько-голландського проєкт «Організація місцевих в громад в Польщі», системний проєкт «Створення і розвиток стандартів соціальних послуг та інтеграції», тощо).

Заслугує на увагу також той факт, що в Польщі вже накопичено значний досвід напруження нормативно-правових розв'язань, які б сприяли більш широкій імплементації методу соціальної роботи з місцевими громадами у практику діяльності соціальних служб, що відображено наприклад у новому президентському законопроекті про реалізацію соціальних послуг через центр соціальних послуг (зокрема, виокремлення посад організаторів місцевих громад у центрах соціальних послуг, розкриття їхніх завдань та вимог до таких фахівців).

У цьому контексті обґрунтованим видається подальше вивчення і використання польського досвіду щодо імплементації методу соціальної роботи з місцевими громадами, зокрема і при виробленні механізмів нормативно-правового регулювання такої діяльності в українських реаліях.

Список літератури:

1. Bielecki M. Ekspertyza dotycząca prawnych zasad prowadzenia i finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. URL: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Bielecki_Marcin_ekspetyza_dot_prawnych_zasad_prowadzenia_i_finansowania_dzialan_srodowiskowych.pdf (data pobrania: 10.05.2019).
2. Miżejewski C. Ekspertyza prawno-ustawowa dotycząca wstępnego rozeznania przygotowującego założenia legislacyjne do wdrażania modelu środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej. URL: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Mizejewski_Cezary_Ekspertyza_prawno_ustawowa_dotyczaca_wstepnego_rozeznania.pdf (data pobrania: 10.05.2019).
3. Miżejewski C. Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce. *Organizowanie społeczności lokalnej: Analizy, konteksty, uwarunkowania* / red. B. Skrzypczak. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2011. S. 83–93.
4. Model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej / Bąbska B. i in. Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, 2014. 116 s. URL: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/Model_OSL1.pdf (data pobrania: 10.05.2019).
5. O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Ustawa z 24.04.2003 r. / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/T/D20030873L.pdf> (data pobrania: 10.05.2019).
6. O pomocy społecznej: Ustawa z 12.03.2004 r. / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> (data pobrania: 10.05.2019).
7. O realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych: projekt ustawy / Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. URL: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/5425/26/1/projekt_ustawy_o_realizowaniu_uslug_spoecznych_przez_centrum_uslug_spoecznych.pdf (data pobrania: 10.05.2019).
8. O rewitalizacji: Ustawa z 09.10.2015 r. / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001777/T/D2015_1777L.pdf (data pobrania: 10.05.2019).
9. O samorządzie gminnym: Ustawa z 08.03.1990 r. / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> (data pobrania: 10.05.2019).
10. Organizowanie społeczności: Modele i strategię działania / red. K. Wódz i B. Kowalczyk. Warszawa : Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, 2014.
11. Rymśza M. W stronę pracy środowiskowej i nowych ról zawodowych pracowników socjalnych. *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce: Między służbą społeczną a urzędem* / red. M. Rymśza. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2012. S. 203–226.
12. Schimanek T. Prawnoadministracyjne uwarunkowania wdrażania i praktykowania metody OSŁ w sferze pomocy i integracji społecznej: szanse, bariery, rekomendacje. *Organizowanie społeczności lokalnej: Aplikacje, wdrażanie, przyszłość* / red. T. Kaźmierczak. Warszawa : Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2014. S. 79–96.

References:

1. Bielecki M. (b.d.). Ekspertyza dotycząca prawnych zasad prowadzenia i finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Dostępne pod adresem: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Bielecki_Marcin_ekspetyza_dot_prawnych_zasad_prowadzenia_i_finansowania_dzialan_srodowiskowych.pdf (pobrane 10 maja 2019).
2. Miżejewski C. (b.d.). Ekspertyza prawno-ustawowa dotycząca wstępnego rozeznania przygotowującego założenia legislacyjne do wdrażania modelu środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej. Dostępne pod adresem: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Mizejewski_Cezary_Ekspertyza_prawno_ustawowa_dotyczaca_wstepnego_rozeznania.pdf (pobrane 10 maja 2019).
3. Miżejewski C. (2011). Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce. W: B. Skrzypczak (red.). *Organizowanie społeczności lokalnej: Analizy, konteksty, uwarunkowania* (s. 83–93). Warszawa : Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
4. Bąbska B., Dudkiewicz M., Jordan P., Kaźmierczak T., Kozdrowicz E., Mendel M., Skrzypczak B. (2014). Model środowiskowej pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej. Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Dostępne pod adresem: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/Model_OSL1.pdf (pobrane 10 maja 2019).
5. Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dostępne pod adresem: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/T/D20030873L.pdf> (pobrane 10 maja 2019).
6. Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej. Dostępne pod adresem: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> (pobrane 10 maja 2019).
7. Projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (2018). Dostępne pod adresem: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/5425/26/1/projekt_ustawy_o_realizowaniu_uslug_spoecznych_przez_centrum_uslug_spoecznych.pdf (pobrane 10 maja 2019).
8. Ustawa z 09.10.2015 r. o rewitalizacji. Dostępne pod adresem: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001777/T/D20151777L.pdf> (pobrane 10 maja 2019).
9. Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dostępne pod adresem: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> (pobrane 10 maja 2019).
10. Wódz K. i Kowalczyk B. (red.) (2014). *Organizowanie społeczności: Modele i strategię działania*. Warszawa : Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
11. Rymśza M. (2012). W stronę pracy środowiskowej i nowych ról zawodowych pracowników socjalnych. W: M. Rymśza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce: Między służbą społeczną a urzędem* (s. 203–226). Warszawa : Instytut Spraw Publicznych.
12. Schimanek T. (2014). Prawnoadministracyjne uwarunkowania wdrażania i praktykowania metody OSŁ w sferze pomocy i integracji społecznej: szanse, bariery, rekomendacje. W: T. Kaźmierczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej: Aplikacje, wdrażanie, przyszłość* (s. 79–96). Warszawa : Fundacja Instytut Spraw Publicznych.