

*В.В. Дударьов*  
*Dudar'ov, V.V.*

## **Державно-громадська взаємодія як основа соціального партнерства в управлінні системою соціального обслуговування клієнтів служби зайнятості на регіональному рівні**

### **Government-Civil Society Cooperation as the Basis of Social Partnership in the management of Providing Social Services to Employment Service Clients at the Regional Level**

*У статті розглянуто проблему застосування механізму соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування на регіональному рівні. Основою соціального партнерства є державно-громадська взаємодія, заснована на принципах субсидіарності, соціальної справедливості, доступності і територіальності. Розглянуто форми державно-громадської взаємодії як основи міжсекторального партнерства в системі надання соціальних послуг.*

**Ключові слова:** соціальні послуги, соціальне обслуговування, соціальне партнерство, державно-громадська взаємодія, соціальне замовлення, соціальний діалог, соціальний (громадський) контроль, соціальний моніторинг.

*This article deals with the problem of applying the mechanism of social partnership to managing institutions providing social services at the regional level. The basis of social partnership is a government-civil society cooperation based on the principles of subsidiarity, social justice, accessibility and territoriality. The article considers forms of government-civil cooperation as the basis of inter-sectoral partnership in the system of social services.*

**Keywords:** social services, provide social services, social partnership, government-civil society cooperation, social order, social dialogue, social (public) control, social monitoring.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується глибокими, докорінними змінами в усіх основних сферах громадського життя. Ці зміни зумовлюють гостру необхідність гармонізації інтересів різних соціальних груп, суспільства в цілому і владних структур цивілізованим неконфліктним шляхом, що забезпечує можливості для формування і розвитку громадянського суспільства. Таким шляхом є, насамперед, утвердження суспільних відносин партнерського типу. Сучасні перетворення в соціально-політичній сфері українського суспільства вимагають якісно нових підходів в управлінні соціальними процесами і соціальною політикою. Особливого значення набуває застосування механізму соціального партнерства

в управлінні системою соціального захисту і соціального обслуговування.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Соціальне партнерство як науковий феномен взаємодії є предметом вивчення багатьох зарубіжних та вітчизняних соціологів, політологів і науковців державного управління. Сучасні дослідження соціального партнерства здійснюються в межах соціально-філософських і соціологічних теорій та концепцій. Проблеми соціального партнерства розглядають як закордонні дослідники (В. Сімон, Е. Дюркгейм, Л. Ерхард, Р. Дарендорф, Ф. Тейлор, Е. Мейо), так і вітчизняні, які досить активно й плідно працюють у зазначеному напрямку (Н. Балабанова, О. Доронін, І. Дубровський, В. Жуков, Б. Ільченко, А. Колодій, О. Крутій, Б. Кухта, О. Куценко, О. Мірошниченко, Д. Неліпа, Н. Нижник, Л. Пашко, О. Попов, А. Сіленко, В. Скуратівський та ін. [1; 5; 9]). Але у вітчизняній літературі приділяється недостатня увага дослідженню соціального партнерства як механізму управління системою соціального обслуговування через узгодження потреб та інтересів різних соціальних груп і секторів суспільства як суб'єктів управління.

---

*Дударьов Віталій Валентинович, кандидат політичних наук, доцент, Запорізький національний технічний університет (Запоріжжя).*

*Dudar'ov, Vitalij Valentynovych, PhD (P.S.), Docent, Zaporizhia National Technical University (Zaporizhia).*

---

© Дударьов В.В., 2015

© Dudar'ov, V.V., 2015

**Формулювання цілей статті.** Мета дослідження – обґрунтувати можливості застосування механізму соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування і визначити форми державно-громадської взаємодії як основи міжсекторального партнерства в системі надання соціальних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні наукові пошуки дають можливість розширити уявлення про соціальне партнерство як інтеграційний суспільний феномен, що певною мірою конститує не тільки соціальні зв'язки і взаємодії, а й саму соціетальну структуру суспільства, розвиток соціальних рис держави. Також як наукова категорія характеризується багатоаспектністю, різносторонністю та широтою розуміння й трактування. Одночасно трактується у вузькому, широкому та найширшому сенсах.

У вузькому сенсі – це прояв партнерських відносин у соціально-трудої сфері між працедавцями (підприємцями, якщо це приватна сфера, і адміністрацією, директором підприємства в інших сферах), об'єднаннями працівників і державними органами. Іноді сюди відносять пов'язані з соціально-трудоими політичні та економічні відносини. Соціологічний підхід до визначення соціального партнерства полягає в аналізі, у першу чергу – соціально-структурних компонент, функціональних і соціокультурних особливостей даного феномена. Однією із соціологічних дефініцій соціального партнерства можна вважати визначення, надане російським вченим В. Міхєєвим: “Соціальне партнерство – це система відносин його основних суб'єктів і інститутів з приводу стану, умов, змісту і форм діяльності різних соціально-професійних груп, спільнот і прошарків” [8, с. 24]).

У широкому сенсі – це партнерство соціальних груп; міжсекторна взаємодія між третім сектором (недержавні організації), державою і бізнесом. Ця концепція розглядає як суб'єкт партнерства три основні сектори суспільства – владу, бізнес і некомерційні організації, а як предмет партнерства – весь спектр соціальних проблем. Так, В. Якимець зазначає: “Міжсекторне соціальне партнерство – це конструктивна взаємодія організацій з двох або трьох секторів (державна, бізнес, некомерційний сектор) при вирішенні соціальних проблем, що забезпечує синергетичний ефект від “складання” різних ресурсів і “корисний” кожній із сторін і населенню” [15, с. 15].

Сучасні науковці у сфері державного управління приділяють значну увагу дослідженням функціонування механізму соціального партнерства на регіональному рівні, відтворюючи його структурно-функціональну форму як державно-приватно-громадську взаємодію (С. Біла, В. Воротін, О. Кушнір, М. Скиба та ін.). Так, У. Волинець, аналізуючи систему соціального партнерства на регіональному рівні, визначає організовану на взаємовигідних умовах оптимальну модель узгодження інтересів органів державного управління центрального і регіонального рівнів, місцевого самоврядування, бізнесових кіл, громадян з метою функціонування такого регіонального співтовариства, основними цілями якого є підвищення добробуту населення, екологічна безпека, інноваційний розвиток, комфортна соціальна інфраструктура [1].

В Україні наукові підходи щодо методів та форм державно-громадської взаємодії, шляхів її ефективного здійснення розвивають учені та фахівці А. Колодій, В. Князєв, О. Литвиненко, В. Мельниченко, Н. Нижник, Г. Почепцов, В. Паламарчук, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Рубцов, Г. Ситник, О. Сушинський, В. Удовиченко,

А. Ткачук, В. Цветков, С. Янішевський та ін.

Є багато пропозицій щодо способів поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень у соціальній сфері. Наприклад, Г. Єльнікова визначає такі моделі державно-громадської взаємодії в управлінні соціальною сферою:

– модель структурно-громадського супроводу, яка передбачає на кожному управлінському щаблі відповідну громадську структуру, основним завданням якої є незалежна експертиза стану справ соціальної сфери, ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління соціальною сферою;

– модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Згори до низу надходить нормативно-правова інформація, а знизу догори – претензійна реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно-ціннісну інформацію;

– модель субординаційно-проміжного партнерства, яка передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних стосунків. До виконання завдань залучається громадськість, і стосунки тимчасово перетворюються на партнерські [4].

Як показує зарубіжний досвід, залучення недержавних організацій (НДО) до активної діяльності в соціальній сфері дозволяє підвищити якість соціального обслуговування, розширити перелік соціальних послуг, що надаються населенню. Участь громадських організацій в соціально значущих державних проектах на відшкодувальній основі сприяє розвитку конкуренції на ринку соціальних послуг, забезпечує індивідуальний підхід при наданні послуг через наближеність громадських організацій до цільових груп їх одержувачів. Організація соціальних послуг населенню за допомогою субсидування НДО підвищує ефективність використання бюджетних коштів, дозволяє вирішувати гострі соціальні проблеми суспільства не тільки за рахунок бюджету, а й ресурсів, залучених НДО з додаткових позабюджетних джерел (добродійність приватних осіб, використання праці волонтерів та ін.).

Для багатьох розвинених країн характерні ринкові принципи надання соціальних послуг на місцевому рівні. Хоча державний сектор тримає у своїх руках фінансові важелі і є замовником послуг, разом з тим основними суб'єктами – державними установами – тут є НДО, що надають послуги за місцем проживання одержувачів соціальної допомоги. Такий підхід дозволяє максимально локалізувати соціальне партнерство, тобто наблизити його до споживача, одночасно стимулюючи гнучкість та інноваційність рішень, конкурентність, розширення спектра послуг. У цілому це сприяє підвищенню ефективності системи надання послуг і наближенню їх якості до реальних потреб.

Аналіз досвіду соціально розвинених держав з розбудови державно-громадських відносин у системі надання соціальних послуг дозволяє виділити наступне.

*По-перше*, міжсекторне соціальне партнерство є поширеним механізмом управління у системі соціального обслуговування розвинених країн світу, моделі якого відрізняються провідною роллю держави і приватного сектора в соціальній сфері (залежно від моделі соціальної політики).

*По-друге*, особливого розвитку набула система закладів соціального обслуговування на рівні територі-

альної громади, що охоплює максимальну кількість потенційних споживачів соціальних послуг, залучаючи до співпраці недержавні комерційні та некомерційні організації. Роль НДО в соціальному обслуговуванні й управлінні закладами з надання соціальних послуг досить значна, що сприяє підвищенню якості соціальних послуг, їх доступності і відповідності потребам громади відповідно до принципу територіальності.

*По-третє*, роль держави (державних і місцевих органів влади) в управлінні закладами соціального обслуговування змінюється від патерналізму (централізоване управління і бюджетне фінансування) до партнерської взаємодії з приватним сектором і організаціями громадянського суспільства (децентралізація управління і фінансування у вигляді субсидій, грантів, благодійних коштів, податкових пільг тощо), причому державі відводиться організаційна (створення умов для соціального партнерства) і контролююча (якість надання послуг) функції.

*По-четверте*, посилюється тенденція створення приватних або державно-приватних закладів з надання соціальних послуг.

В Україні модель державно-громадської взаємодії в управлінні закладами соціального обслуговування тільки набуває розвитку: посилюється тенденція залучення громадських організацій до надання соціальних послуг, створення мережевої системи організацій соціальної допомоги окремим категоріям населення (ВІЛ-інфіковані, наркозалежні, потерпілі від насильства в родині тощо). Поступово до управління соціальною сферою залучається територіальна громада. Можна казати, що на регіональному рівні найбільш поширені такі форми державно-громадської взаємодії в управлінні системою закладів соціального обслуговування, як: соціальне замовлення, соціальний діалог, соціальний (громадський) контроль, соціальний моніторинг. Стисло розглянемо ці форми державно-громадської взаємодії та їх місце в управлінні закладами соціального обслуговування на регіональному (місцевому) рівні.

**1. Соціальне замовлення.** У тій формі, в якій воно реалізується у розвинених країнах, є одним із численних механізмів взаємодії між НДО і владою як на місцевому, так і на державному рівні. У 2012 р. в Закон України "Про соціальні послуги" було внесено низку доповнень та змін. Важливим стало визначення терміну "соціальне замовлення" як засобу регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [6]. Згідно із проектом закону України "Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг", який було внесено на розгляд Верховної Ради у 2009 р., соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг застосовується з метою сприяння діяльності органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють соціальну роботу з цільовими соціальними групами чи особами шляхом надання соціальних послуг, спрямованих на їх соціальну підтримку, забезпечення їхніх прав і свобод, поліпшення якості життєдіяльності, задоволення інтересів та потреб [10]. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних про-

грам і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [12]. По суті соціальне замовлення є механізмом виявлення й відбору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надаються після конкурсного розгляду послуг і спроможності НДО щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій.

Отже, слід відзначити, що соціальне замовлення як форма державно-громадської взаємодії у сфері управління закладами соціального обслуговування виступає ефективною технологією соціального партнерства на регіональному рівні, хоча треба зазначити обмежений вплив НДО на використання бюджетних коштів.

**2. Соціальний діалог.** Перевірений інструмент дієвої політики сучасних правових демократичних держав, що розвивають національну соціально орієнтовану економіку, спрямовану на реальне забезпечення прав і свобод громадян, стабільного високого життєвого рівня населення, створення сучасних і доступних систем освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення і соціального захисту.

Основними елементами соціального діалогу є його напрями за різними сферами соціально-економічних відносин. Відповідно виділяють два найпоширеніших значення поняття "соціальний діалог": широке і вузьке. У широкому значенні соціальний діалог доцільно розглядати як особливу форму дискусії довкола широкого кола питань, які є предметом інтересів різних соціальних груп і суспільства в цілому [13]. У вузькому – технологія соціального діалогу використовується насамперед у сфері соціально-трудова відносин з метою узгодження інтересів і прав роботодавців і найманих працівників. У нашому дослідженні ми використовуємо соціальний діалог як інформаційно-комунікативну взаємодію суб'єктів соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування: державними органами управління, бізнес-структурами і громадськими об'єднаннями. На нашу думку, застосування соціального діалогу в управлінні закладами соціального обслуговування може відбуватися в таких формах як: громадські слухання, консультації, громадська рада. Слід зазначити кілька особливостей соціального діалогу в партнерському управлінні закладами соціального обслуговування:

– *по-перше*, досягнуті рішення в соціальному діалозі носять консультативний і рекомендаційний характер, що вказує на опосередковану форму участі суб'єктів соціального партнерства в управлінні соціальними закладами, відображаючи комунікативний аспект державно-громадської взаємодії;

– *по-друге*, соціальний діалог як форма державно-громадської взаємодії повинен відповідати принципів територіальності і доступності надання соціальних послуг, що означає врахування інтересів і потреб територіальної громади.

**3. Громадський контроль**, на думку А. Крупника, є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань та невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в

умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [7].

Інституційну базу громадського контролю складають чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість. Як об'єкти громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Основною функцією громадського контролю в управлінні закладами соціального обслуговування є оцінка діяльності підприємств, організацій та установ з надання соціальних послуг населенню, виконання соціальних програм. Характерною особливістю такого контролю є те, що він здійснюється безпосередніми споживачами вказаних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади.

**4. Соціальний моніторинг.** Теоретико-методологічну основу дослідження питання теорії і методики впровадження та використання моніторингу в різних сферах діяльності висвітлювали у своїх працях вчені І. Бестужев-Лада, А. Толстих, В. Шинкаренко, Т. Смовженко, Л. Ноздріна, В. Артеменко, В. Крупіна, І. Плікус, М. Гладій, М. Долішній, С. Писаренко, Ю. Бакаєв, С. Кравченко, З. Варналій, А. Лукашенко, М. Губина, М. Козоріз, М. Паладій та ін. [2]. Як інструмент соціального управління моніторинг є універсальним та здійснюється за узагальненим алгоритмом у будь-якій сфері державного управління але з урахуванням її специфіки. Інформація, отримана в соціальному управлінні в певний момент чи з визначеною періодичністю, власне, й забезпечує коригування важелів, методів, політики механізмів управління, забезпечуючи тим самим ефективність його функціонування. Лише забезпечення безперервної дії моніторингу як інструмента механізму соціального і державного управління сприятиме підвищенню його ефективності загалом.

Соціальний моніторинг як форма державно-громадської взаємодії в управлінні закладами соціального

обслуговування може здійснюватися за двома напрямками. З одного боку, відстеження та оцінка якості соціальних послуг на рівні територіальної громади, з іншого – виявлення актуальних потреб населення в певних соціальних послугах. Соціальний моніторинг може виступати ефективним інструментом управління в системі соціального обслуговування і здійснюватися всіма суб'єктами соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування.

#### Висновки і перспективи подальших досліджень.

Проведений аналіз застосування соціального партнерства в системі надання соціальних послуг дозволив визначити, що особливого розвитку набула система закладів соціального обслуговування на рівні територіальної громади, яка охоплює максимальну кількість потенційних споживачів соціальних послуг, залучаючи до співпраці недержавні комерційні та некомерційні організації. Причому роль державних і місцевих органів влади в управлінні закладами соціального обслуговування змінюється від патерналізму (централізоване управління і бюджетне фінансування) до партнерської взаємодії з приватним сектором та організаціями громадянського суспільства (децентралізація управління і фінансування у вигляді субсидій, грантів, благодійних коштів, податкових пільг тощо), причому державі відводиться організаційна (створення умов для соціального партнерства) і контролююча (якість надання послуг) функції.

Державно-громадська взаємодія як основа соціального партнерства в управлінні системою закладів соціального обслуговування виступає в різних формах, основними з яких є: соціальне замовлення, соціальний діалог, громадський контроль і соціальний моніторинг. Особливого значення набуває соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг, сприяючи залученню громадянського суспільства до управління закладами соціального обслуговування на рівні територіальної громади, але широке впровадження такої практики можливе за умови удосконалення законодавчих і правових механізмів функціонування соціального замовлення як форми державно-громадської взаємодії.

### Список використаних джерел

1. Волинець У.А. Розвиток соціального партнерства в Україні / У.А. Волинець // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2014. – №2(43). – С. 235–238.
2. Гбур З.В. Соціальний моніторинг / З.В. Гбур // Актуальні проблеми сучасного українського суспільства : Міжнародна наукова конференція "Перший Львівський соціальний форум" (19–20 травня 2007 р.) – Львів, 2007. – 190 с.
3. Гончарова І. Соціальна відповідальність як основа конструктивного діалогу суб'єктів соціального партнерства / І. Гончарова // Вісник ТНЕУ. – 2012. – № 2. – С. 57–63.
4. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – №40. – С. 10–11.
5. Жуков В.І. Соціальне партнерство в Україні : навч. посіб. / [В.І. Жуков, В.А. Скуратавський]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 200 с.
6. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – №3. – Ст. 22.
7. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю : уроки для України / А. Крупник // Громадянське суспільство. – 2008. – №5(7). – С. 13–17.
8. Михеев В.А. Основы социального партнерства : теория и политика : учеб. для вузов / [В.А. Михеев]. – М. : Экзамен, 2001. – 448 с.
9. Нижник Н. Соціальне партнерство як виклик сьогодення / Н. Нижник, С. Дубенко, Л. Пашко // Політичний менеджмент. – 2005. – №2(11). – С. 46–54.
10. Проект Закону України "Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ligazakon.ua/L\\_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html](http://www.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html)
11. Соціальна відповідальність : теорія і практика розвитку : монографія / [А.М. Колот, О.А. Грішнова та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Колота. – К. : КНЕУ, 2011. – 501 с.
12. Соціальне замовлення в Україні : досвід 10 років впровадження / Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / під ред. В.І. Брудного, А.С. Крупника. – Одеса : Євродрук, 2011. – 156 с.
13. Соціальний діалог – польський досвід / матеріали круглого столу "Законодавче закріплення основ ведення соціального діалогу в Україні", м. Київ, 11 трав. 2006 р. – 183 с.
14. Соціальні послуги в Україні : Сьогодення та перспективи / [Т.Н. Семігіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін.]. – К. : ВК "Зірка", 2007. – 52 с.
15. Якимець В.Н. Межсекторное социальное партнерство : основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимець. – М. : Эудиторнал УРСС, 2004. – 384 с.

Стаття надійшла 19.02.2015