

**Николаєва В.І.**

Донецький державний університет управління

## ПРОБЛЕМНЕ ПОЛЕ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЄЮ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано термінологічні проблеми, пов'язані з поширенням в україномовному науковому середовищі понять «інституціоналізація», «інституціалізація» та «інституалізація». Розглянуті характерні особливості сучасного оновлення та міждисциплінарного статусу даної професії. Встановлено, що в межах інституціалізації структури суспільства соціальна робота представляє собою додатковий соціальний інститут, орієнтований на вирішення проблем, спричинених негативними діями чи бездіяльністю основних інститутів.*

**Ключові слова:** інститут, інституціоналізація, інституціалізація, інституалізація, державне управління, соціальна робота, органи державної влади.

**Постановка проблеми.** Україна згідно з Конституцією є соціальною державою, тому нагальною потребою постає результативність та вдосконалення функціонування системи державного управління, зокрема ефективна імплементація заявлених реформ і трансформація соціальних інститутів, які сприяють забезпеченню відповідного рівня життєдіяльності суспільства й є запорукою гарантування національної безпеки.

З приводу цього самобутньої значимості набуває дослідження процесу інституалізації державного управління саме системою соціальної роботи. Проблема інституціалізації соціальної роботи в умовах сьогодення набула особливої актуальності, що пов'язано з низкою об'єктивних причин. З 1990-х рр. ХХ сторіччя по теперішній час макросоціальні інституційні зміни в українському суспільстві вимагають адекватної теоретико-методологічного підґрунтя їх пояснення. Інтенсивний характер змін, їх деструктивні форми (соціально-економічна криза, військовий конфлікт, соціальні і духовні потрясіння тощо), різнопланові наслідки призвели до співіснування різних теорій суспільних змін і сприяли їх інструментальному використанню. До таких належать теорії модернізації, глобалізації, віртуалізації, циклічна концепція, активістсько-діяльнісна парадигма, теорія самоорганізації, теорія транзиції тощо. Незалежно від теоретичного трактування інституційних змін, вони самі по собі створили принципово нові площини для дослідників.

Історично склалося так, що соціальна робота існувала одночасно як три взаємопов'язані про-

цеси (практика, область пізнання і освітня діяльність). Однак механізми реалізації та здійснення цих процесів мали не тільки різні передумови, а й різні соціально-структурні характеристики та специфіку також вимагає глибокого вивчення.

Інституалізація вітчизняної соціальної роботи відбувається за двома напрямками: як науки й як професійно суспільної діяльності, де є певні характеристики й проблеми.

Слід зауважити, що інституалізація соціальної роботи в контексті державного управління зазнає значних перетворень, реформування і перебудови усєї структури і вимагає більш детального вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз зарубіжних (І. Алгебова, Р.Бенедикс, А. Бентлі, П. Блау, Т. Веблен, М. Дюверже, Е. Дюркгейм, Д. Коммонс, Дж. Е. Ландберг, С. Ліпсет, Б. Мур, Р. Міллс, В. Мітрохін, Дж. Ритцер, М. Фірсов, Я. Щепанський та ін.) та вітчизняних (А. Андрющенко, В. Бакуменко, М. Головатий, К. Дубич, А. Михненко, М. Панасюк, В. Рубанов, Ю. Сурмін) досліджень особливостей інституалізації свідчить про безсумнівний інтерес до даного предмету дослідження на науково-практичному рівні.

Процес інституалізації системи соціальної роботи в Україні представлений фрагментарно в роботах О. Безпалько, О. Горпинич, М. Лукашевича, І. Миговича, В. Полтавця, Т. Семигіної. Заслужують уваги деякі наукові праці російських дослідників І. Алгебової, Л. Гусякової, В. Мітрохіна, П. Пономарьова, М. Фірсова, де

явно простежується історичний та політично-філософський контекст заявленої теми. Значний інтерес посилюється до дефініції «інституалізація» саме на початку 21 сторіччя з боку філософів, соціологів, політологів. Ґрунтовною і змістовною науковою роботою є «Умови інституалізації соціальної роботи в Україні» Г.М. Попович [1], яка не тільки здійснила історичний аналіз становлення передумов професіоналізації вітчизняної соціальної роботи на рубежі XIX–XX ст., але й показала дискретний характер загального процесу її інституалізації.

Згідно з визначенням А. Михненко інституалізація являє собою перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організований установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів. Повноцінне її функціонування можуть забезпечити лідери, які здатні їх організувати та очолити, а потім й постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню [2].

**Мета статті** – розкриття сутності інституалізації соціальної роботи як науки та професіональної діяльності; виявлення проблем та протиріч державного управління інституалізацією системи соціальної роботи.

Історично склалося так, що три взаємопов'язані процеси (практика, область пізнання і освітня діяльність) ідентифікувалися як соціальна робота. Однак механізми реалізації та здійснення цих процесів мали не тільки різні передумови, а й різні соціально-структурні характеристики та специфіку прояви. В умовах розвитку сучасного суспільства дані тенденції зберігаються, що також вимагає глибокого вивчення.

Більш того, інституалізація соціальної роботи в умовах трансформації протікає в трьох позначених напрямках досить складно. Так, у практиці спостерігається відхід від класичних форм організації соціальної роботи і різкий перехід до інноваційних (наприклад, центри, хоспіси, некомерційні громадські організації тощо). В області пізнання соціальну роботу позначили як міждисциплінарну, але так і не здійснили її комплексний аналіз, доказом чого служить методологічний плюралізм, відсутність власних фундаментальних теорій, співіснування і розробка різних концепцій. У галузі освіти фахівців принципово нового типу в основному готують в класичних традиціях інституту вищої школи, що сприяє виникненню ряду принципових проблем. Усі ці обставини значно посилюють актуальність вивчення проблеми інституалізації соціальної роботи в сучасній Україні.

У цілому, незважаючи на явний інтерес вчених до проблем соціальної роботи, ступінь опрацювання питань її інституалізації у вітчизняних дослідженнях незначна. З нашої точки зору, соціологічний підхід до проблеми інституалізації соціальної роботи не отримав до теперішнього часу повного теоретико-емпіричного оформлення. У працях вітчизняних вчених практично не представлений розгорнутий теоретико-методологічний аналіз поставленої проблеми, що ускладнює розвиток наукових досліджень в даному напрямку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Джерелом процесів інституалізації соціальної роботи була поява принципово нової суспільної потреби в особливому вигляді соціальної діяльності з надання допомоги, яка виникла у відповідних історичних, соціально-економічних і політичних умовах. Даний вид діяльності викликав процес розвитку необхідних організаційних структур і пов'язаних з ними соціальних норм і регуляторів поведінки. Далі відбувся процес інтеріоризації індивідами нових соціальних норм і цінностей, на основі яких сформувалася система відповідних потреб особистості, її установок і орієнтацій.

Визначення наукової категорії «інституалізація» достатньо часто використовується в соціологічній літературі, проте її чітке визначення до цього часу не сформульовано. У той же час у науковий обіг паралельно до вищезазначеної дефініції вживаються терміни «інституалізація» та «інституалізація».

Вважаємо доцільним навести концепцію інституалізації С. Хантінгтона, який акцентує на тому, що кожний суспільний стан, щоб стати стабільним, має бути інституалізованим, тобто повинні створюватися інститути – «усталенні, значимі і повторювані форми діяльності» [3, с. 32]. Отже, інституалізація є процесом, за сприянням якого організації і процедури набувають цінності й стабільності [3, с. 32], і спочатку формуються інституції, а потім вони трансформуються в інститути. Основними складовими процесу інституалізації будуть норми, традиції, цінності даного суспільства, які за допомогою діяльності органів державного управління у кінцевому підсумку перетворюються у соціальні інститути.

Відзначмо, що соціальна робота як новий соціальний інститут в інституційній структурі суспільства досить швидко зайняла разом із соціальною політикою пріоритетне місце завдяки орієнтації на виявлення й розв'язання проблем, що іноді виникають унаслідок невиконання функцій базових інститутів. Саме цей процес можна про-

стежити на основі аналізу передумов професіоналізації вітчизняної соціальної роботи на підґрунті суспільної допомоги, благодійності та меценатства на рубежі XIX–XX ст.

Г. Попович розглядає інституціалізацію соціальної роботи як історичний процес виокремлення і закріплення на основі легітимації та професіоналізації суспільних відносин допомоги, приведення їх у систему, орієнтовану на задоволення потреб індивідів і груп з порушеними умовами життєдіяльності та соціальну безпеку суспільства. Тобто умовами інституціалізації соціальної роботи є: орієнтованість на потреби індивідів, груп, суспільства; легітимація; професіоналізація [1].

Логіка загального процесу інституціалізації соціальної роботи прослідковується в такій послідовності: наявність незадоволених первинних і вторинних потреб індивідів та потреби соціальної безпеки суспільства, усвідомлення їх значимості; накопичення практичного досвіду допомоги у їх реалізації, його осмислення і формування науково-теоретичної, ціннісної і нормативно-правової баз; конституювання державних та недержавних організаційних форм соціальної роботи; формування професійної підготовки кадрів для здійснення цього виду діяльності, поява фахових періодичних видань та спеціальних організацій для захисту професійних інтересів.

Однією з особливостей інституціалізації соціальної роботи в Україні є дискретність цього процесу. Її розвиток як виду практичної діяльності відбувався безперервно, а становлення професії і наукових основ зазнавало неодноразових коливань. Легітимації дотеоретичного рівня і початкових теоретичних суджень передували тривалий еволюційний розвиток, а теорії і моделі, релевантні до цієї діяльності, лише стверджуються. Це служить однією з причин невизначеності її наукового і професійного статусу.

Водночас термінологічно-понятійний словник «Соціальна політика і соціальна робота» [4] процес інституціалізації трактує як створення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; права і організаційне закріплення установлених в суспільстві форм поведінки, відносин тощо; створення інституту. У соціальній роботі, за думкою авторів, цей концепт також використовують на визначення: а) процесу створення системи установ для осіб, які потребують спеціального нагляду чи догляду (т. зв. інституціональна допомога, на противагу сімейній, догляду в громаді тощо); б) втрати навичок автономного

життя внаслідок тривалого перебування в тотальних інституціях (інституціалізація особистості) [4, с. 189].

Процес інституціалізації соціальної роботи є окремим випадком інституційних змін, що проходить на тлі процесів модернізації, глобалізації та регіоналізації й є соціально детермінованим динамічним процесом із складними механізмами функціонування.

Інституціалізація системи соціальної роботи та інституціалізація в державному управлінні мають певну специфіку згідно з поставленими завданнями.

Так, інституціалізація в державному управлінні (англ. *instutualization in state management*) – процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, а також результат процесу, в межах якого досягаються об'єктивізація державного управління і його ефективне функціонування.

Однак під час аналізу досвіду країн з ефективності інституціалізації в державному управлінні можна зробити узагальнення, що вона можлива за умови здійснювання механізмів партнерства органів державної влади різних рівнів із недержавним сектором і надає державному управлінню випереджального стану [5, с. 202]. У той же час державне управління інституціалізацією соціальною роботою значно ускладнюється у зв'язку з тим, що в систему соціальної роботи входять структурні елементи (об'єкти і суб'єкти, інститути соціальної роботи, методи і форми соціальної роботи) та ще реалізація здійснюється на різних системних рівнях, які підпорядковані різним міністерствам та відомствам. Треба додати суттєву долю і вклад недержавного сектору українського суспільства, які займаються різноманітними напрямками соціальної роботи. Зауважмо, що кількість, терміни реалізації соціальних проектів, на жаль, статистики майже не ведеться. Державне управління системою соціальної роботи в Україні здійснюється всіма гілками державної влади: законодавчою, виконавчою та судовою.

Доречним, згідно з нашим дослідженням, є науковий доробок І. Алгебової [6], яка вважає, що для дослідження сучасної соціальної роботи можуть бути застосовані інституційний, неоінституціональний і сферно-інституціональний підходи. Однією з умов подальшого розвитку процесів інституціалізації соціальної роботи

виступає її технологізація, під якою вона розуміє інтенсивну розробку, апробацію та впровадження інноваційних соціальних технологій в практику соціальної роботи. Неоінституціоналізм виходить з двох загальних посилок. Перша стверджує, що соціальні інститути мають значення (institutions matter), а друга – що вони піддаються аналізу за допомогою понять і методів, вироблених соціологічною наукою. Саме ці два положення відрізняють неоінституціоналізм від неокласичної теорії. Дані обставини зумовлюють можливість застосування неоінституціоналізму до виявлення особливостей процесу становлення соціальної роботи. У даний час вона представляє окрему сферу, яка охоплює ряд пов'язаних з нею сфер або стикається з ними (наприклад, сфери освіти та охорони дитинства).

Інституціалізація соціальної роботи проявляється як процес, у результаті якого сформувалася унікальна, принципово нова система суспільства, що складається з певних соціальних груп (суб'єктів і об'єктів соціальної роботи як виду професійної діяльності), організацій і установ, що виконують функції соціальної роботи і задовольняють конкретні суспільні потреби.

В Україні діє досить розгалужена мережа комунальних соціальних установ, що входять у систему соціальної роботи:

- 1) 658 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
- 2) 290 будинків-інтернатів;
- 3) 85 закладів для бездомних осіб;
- 4) 692 центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- 5) 90 закладів соціального обслуговування;
- 6) 15 притулків для дітей;
- 7) 85 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей.

Обслуговується близько 1,8 млн. осіб. Чисельність працюючих у комунальних установах, що надають соціальні послуги, – 120 тис. осіб. Усього у системі соціальної політики працює близько 220 тисяч осіб (100 тисяч – органи управління) [7]

Кошти спрямовуються на утримання державних соціальних закладів, а не на потреби отримувачів соціальних послуг. Фінансування установ стаціонарного типу здійснюється з розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживача, тобто практично ніхто серйозно не займається оцінкою того, які саме соціальні послуги потрібні в певному регіоні та в якій кількості, тобто необхідно запровадження моніторингу з метою внесення необхідних коректив, коли ситуація змі-

нюється. Резюмуючи вищесказане, необхідно вказати на ряд негативних наслідків інституціональної системи догляду в Україні:

1. Державні витрати на утримання кожної особи в цих закладах більше, ніж середня заробітна платня працюючого громадянина, що створює аномальну соціально-трудова політику держави.

2. Кількість утриманців штучно збільшують із метою отримання додаткових бюджетних коштів, що веде до зловживань і погіршення умов перебування;

3. Створюється мотивація для втілення корупційних схем.

4. Матеріальна база й якість послуг не задовольняють виникаючих потреб споживачів.

5. Недостатній рівень кваліфікації персоналу інтернатних закладів, відсутність соціальних працівників, психологів, реабілітологів тощо [8].

Складна внутрішня структура, різноманітність складових елементів дозволяє системі соціальної роботи розвиватися за нелінійними законами самоорганізації і взаємодії з іншими системами українського суспільства.

Дослідження показало, що в основі генези і розвитку соціальної роботи в сучасному українському суспільстві лежить природна і соціальна нерівність, що відтворює відповідну їй систему соціальної стратифікації. Дана система детермінує систему соціальної роботи, є джерелом її суб'єктів і об'єктів, обумовлює її основні принципи, функції та напрямки в суспільстві. До числа найважливіших зв'язків стратифікаційної системи і системи соціальної роботи відносяться причинно-наслідкові, функціональні, просторово-географічні та інші зв'язки. Їх характер багато в чому визначається специфікою соціально-економічного і політичного розвитку як всього українського суспільства, так і його окремих регіонів.

Насамперед, необхідно зазначити, що інституціалізація соціальної роботи безпосередньо залежить від інституціалізації державної соціальної політики. І проблеми в реалізації програм соціальної політики становляться автоматично проблемами соціальної роботи, адже соціальна робота є практичним інструментом впровадження основних завдань соціальної політики на регіональному, місцевому та локальному рівнях.

Зокрема, реалізація інституціалізації державної соціальної політики супроводжується специфічними проблемами у взаємодії державних органів управління і недержавними організаціями, а саме:



1. Слепе копіювання деяких реформ і спроба швидкої імплементації в практику без урахування регіональних, локальних особливостей.

2. Дефіцит національних фінансових ресурсів і, як наслідок, – інституціалізація контролюється іноземними фондами, громадських ініціатив, без обліку рівнів розвитку і запитів.

3. Основний контроль за реалізацією інституціалізації соціальної політики ведеться недержавними установами і вказує на недосконалість механізмів державного управління.

4. Протиріччя нормативно-правової бази з практичної реалізацією заходів державної соціальної політики на міському рівні – рівні громади.

5. Недостатня розвиненість громадських організацій у сільській місцевості та малих містах [9].

На сьогодні інституціалізація соціальної роботи здійснюється за трьома напрямками по-різному. Так, у практиці спостерігається відхід від класичних форм організації соціальної роботи і різкий перехід до інноваційних, наприклад, некомерційні громадські організації, центри, хоспіси тощо В області пізнання соціальну роботу позначили як міждисциплінарну, але так і не здійснили її комплексного аналізу, доказом чого служить відсутність власних фундаментальних теорій, співіснування і розробка приватних концепцій. У галузі освіти фахівців принципово нового типу в основному готують в традиційних рамках інституту вищої школи.

У сучасних умовах несприятливі тенденції й труднощі в соціальній сфері виникають через застосування форм і методів директивного управління, спробу наповнити нові форми соціальної роботи старим змістом, абсолютизацію її мало-ефективних засобів, недооцінку гнучких та ефективних форм соціального регулювання, неповноцінну самореалізацію особистістю власного соціального потенціалу, недостатній розвиток активних складових соціальної політики, переважання в ній пасивних форм [10].

Ще з 90-х років 20-го сторіччя було розпочато підготовку соціальних працівників, спеціальність «Соціальна робота» входила до галузі знань «Соціологія» на всіх ступінях вищої освіти, але

до сих пір не має комплексних наукових досліджень, немає аспірантури і докторантури зі спеціальності «Соціальна робота». Відсутність такої можливості ускладнює процес інституціалізації соціальної роботи як науки. У 2007 році спеціальність «Соціальна робота» була віднесена до галузі знань «Соціальний захист», і тільки у 2015 році соціальна робота виокремилася як окрема спеціальність, за якою, сподіваємося, буде здійснюватися підготовка не тільки молодших бакалаврів, бакалаврів, магістрів, але й докторів філософії в галузі соціальної роботи, докторів наук [11, с. 150]. І впровадження інноваційних механізмів державного управління грає в цьому процесі головну роль.

**Висновки.** Наслідком інституціалізації є формування стійкого механізму, що забезпечує ефективне функціонування органів державного управління. Розвиток системи соціальної роботи в якості сучасного соціального інституту залежить від наявності трьох головних чинників (інституційних ознак):

1. Ступінь державної підтримки розроблення, поширення і застосування соціальних інновацій на державному, регіональному чи індивідуальному рівнях;

2. Імплементація системного підходу до інноваційних технологій соціальної роботи із залученням інформаційно-методичної підтримки.

3. Якісна професійна підготовка соціальних працівників на усіх ступенях вищої освіти [12].

Незважаючи на легітимацію інституту соціальної роботи, в цілому процес її інституціалізації є тривалим, багаторівневим, багатофакторним, надзвичайно складним і вельми суперечливим. Високий динамізм процесів інституціалізації соціальної роботи, неоднозначність її інтерпретації, відсутність комплексних міждисциплінарних підходів до її вивчення також говорять про необхідність подальших досліджень

Подальшого вивчення, на наш погляд, потребують питання деінституціалізації системи соціальної роботи, апробації та впровадження інноваційних технологій у практику державного управління розвитком системи соціальної роботи.

**Список літератури:**

1. Попович Г.М. Інституціоналізація соціальної роботи в Україні. Ужгород: Гражда, 2003. 184 с.
2. Михненко А.М., Макаренко Е.М., Макаренко Н.Г. Інституціоналізація суспільного розвитку: навч. посіб. К.: НАДУ, 2011. 292 с.
3. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с.
4. Головатий М.Ф. Панасюк М.Б. Соціальна політика і соціальна робота: Термінолог.-понятійн. слов. К.: МАУП, 2005. 560 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк(голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. С. 202.
6. Албегова И.Ф. Институционализация социальной работы в современной России: теория и практика: автореф. дис. на соискание учен. степени докт. социолог. наук: спец. 22.00.04 «Социальная структура, социальные институты и процессы». Ярославль, 2004. 39 с.
7. Міністерство соціальної політики. URL: <https://www.msp.gov.ua/>.
8. Деінституціоналізація соціального обслуговування: деякі аспекти реалізації в Україні Науково-дослідний інститут праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та національної академії наук України. URL: <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Deinstytualizatsiya-sotsialnogo-obslugovuvannya.pdf>.
9. Войтюк М.М. Інституціоналізація соціальної політики в Україні: стан, тенденції, перспективи. URL: International Scientific Journal «Internauka» <http://www.inter-nauka.com/>.
10. Макаренко В.А. Соціальний захист населення: проблеми та тенденції розвитку: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. соціолог. наук: 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології». Харків, 2005. 19 с.
11. Глазунов С.В. З історії становлення соціальної роботи в Україні як навчальної і наукової галузі // Нові нерівності – нові конфлікти: шляхи подолання. Тези доповідей та виступів учасників III Конгресу Соціологічної Асоціації України. Харків, 12-13 жовтня 2017 р. С. 150
12. Борох Ю.В. Інституціоналізація соціальної роботи як інноваційного соціального інституту. Вісник Глухівського національного педагогічного університету. Педагогічні науки. Випуск 31. 2016. С. 182–193.

**ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ИНСТИТУАЛИЗАЦИЕЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ В УКРАИНЕ**

*Проанализированы терминологические проблемы, связанные с распространением в украиноязычной научной среде понятий «институционализация», «институциализация» и «институализация». Рассмотрены характерные особенности современного обновления и междисциплинарного статуса данной профессии. Установлено, что в пределах институциализации структуры общества социальная работа представляет собой дополнительный социальный институт, ориентированный на решение проблем, вызванных негативными действиями или бездействием основных институтов.*

**Ключевые слова:** институт, институционализация, институциализация, институализация, государственное управление, органы государственной власти.

**THE PROBLEM FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION  
OF INSTITUTIONALISATION OF THE SYSTEMS OF SOCIAL WORK IN UKRAINE**

*Analysis of terminological problems associated with the spread of the scientific environment in a Ukrainian concept of «institutionalization», «institutionalization» and «institutionalization». There have been considered the specific features of its modern renovation and the interdisciplinary status of the given profession. It has been determined that within the institutionalisation structure of the society social work presents an additional social institution oriented at the solution of the problems caused by the negative actions or inactivity of the basic institutions.*

**Key words:** institution, institutionalization, institutionalization, insttutalization, public administration, social work, government agencies.